

ALAPJOGVÉDELEM A BÍRÁSKODÁSON TÚL

OMBUDSMANOK ÉS ALAPJOGVÉDŐ HATÓSÁGOK MAGYARORSZÁGON

Mind intézményi-hatásköri, mind tartalmi értelemben véve megfelelő alapjogvédelem nélkül nem lehet teljes az alapjogok fogalma, nem beszélhetünk jogi értelemben is létező, valódi jogosultságokról. Az alábbi írás a hazai alapjogvédelmi rendszernek egyes alapjogvédő intézmények mentén lehatárolt részterületével, az e területhez tartozó szervek által ellátott alapjogvédelem természetével foglalkozik. Az alapjogvédelmi rendszer alábbiakban elemzésre kerülő területére az általános hatáskörű és a szakosított országgyűlési biztosokat, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot (EBH), valamint a Független Rendészeti Panasztestületet (FRP) soroltam. Az említett intézmények különböző alapjogok, illetve szervek tekintetében nyújtanak jogérvényesítési mechanizmusokat a jogsérelmet szenvedett polgárok számára. A közöttük fennálló számos jogállási, illetve feladat- és hatásköri különbözőség ellenére összeköti őket az a közös tulajdonságuk, hogy az alapjogok *nem bírói típusú védelmének* biztosítására hivatottak. Más szavakkal: valamennyi itt felsorolt szerv híján van a bírászkodás valamely meghatározó jogállási vagy hatásköri jellemzőjének. Nem mindegyikük élvez – alkotmányosan garantált – független jogállást, nem mindegyikük eljárása szigorúan formalizált, továbbá nem mindegyikük hatásköre terjed ki arra, hogy kötelező erővel, jogilag kikényszeríthető módon döntsének el jogvitákat, alkalmazzanak joghatrányt, amelyek pedig mégis jogosultak erre, azoknak a döntései bíróság előtt megtámadhatók.

Mindezek alapján adódnak a kérdések: mennyire lehetnek ezek a szervek hatékonyak? Milyen többlettel járulhatnak hozzá az alapjogoknak az – Alkotmánybíróság és a rendesbíróságok által megvalósított – bírói védelméhez? Mi az az általuk az alapjogvédelmi rendszerhez hozzáadott érték, amely indokolja létezésüket?

Miután vázlatosan áttekintem az itt vizsgált intézmények helyét a hazai alapjogvédelmi intézményrendszerben, a nemzetközi emberijog-védelem dokumentumaira is figyelemmel egy lehetséges katalógusba szedem, hogy a bírászkodáson és az ahhoz hasonló jellegű, kvázi bírászkodási hatáskörökön túl milyen tevékenységekkel szolgálhatják még a jogvédő intézmények az emberi jogok ügyét. Ezt követő-

en az alapjogvédelem jogállási-szervezeti előfeltételeit, a függetlenség és a pártatlanság követelményét, illetve azt vizsgálom, hogy az itt tárgyalt szervek tekintetében hogyan érvényesülnek ezek az elvárások. A bírói alapjogvédelmet Magyarországon a normák tekintetében az Alkotmánybíróság, az egyedi ügyekben pedig a rendesbíróságok hivatottak biztosítani. A következő pontokban azt elemzem, hogy az országgyűlési biztosok és az itt tárgyalt alapjogvédő hatóságok hogyan kapcsolódhatnak, illetve hogyan járulhatnak hozzá a normák alkotmányossági kontrolljához, valamint az alapjogok konkrét ügyekben való érvényesítéséhez. A végső kérdés mindezek alapján persze továbbra is az, hogy jót tesz-e a differenciált alapjogvédelmi rendszer az emberi jogok ügyének.

AZ ALAPJOGVÉDŐ INTÉZMÉNYEK RENDSZERE – AZ OMBUDSMANOK, AZ EBH ÉS AZ FRP HELYE A RENDSZERBEN

Kiindulópontként rögzíteni kell, hogy az alapjogok fogalmát olyan értelemben használom, mely szerint ezek a jogok az alkotmánytól függetlenül létező, az embert ember mivoltánál fogva megillető olyan jogosultságok, amelyeket – ennek megfelelően – az alkotmány nem létrehoz vagy adományoz, hanem „csupán” jogi értelemben elismeri őket, és a jogi elismerés egyik összetevőjeként gondoskodik a védelmükről, érvényesülésük biztosításáról is. Ez a fogalom meghatározás összhangban áll az alkotmány 8. § (1) bekezdésével is, amely az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogainak elismeréséről rendelkezik, majd az államnak a negatív jellegű, az alapjogok tiszteletben tartására irányuló kötelezettségén túl az alapjogok védelmére vonatkozó pozitív, tevőleges kötelezettségét is kimondja. Az alkotmánybírósági gyakorlatban ez utóbbi fordulat (az alapjogok védelmére irányuló állami kötelezettség) az alkotmányi alapja az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének. E szerint az államnak nem elegendő tartózkodnia az egyes alanyi alapjogok megsértésétől, hanem – egyebek mellett – gondos-

kodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről is.¹ Ennek a feltételrendszernek kétségkívül részei azok intézmények, illetve feladat- és hatásköreik, amelyek az alapjogsérelmek orvoslásáról, az alapjogok védelméről gondoskodnak. Az állammal szemben az alkotmány 8. § (1) bekezdéséből, az intézményvédelmi kötelezettségből következő követelményrendszernek része az alapjogsérelmeket orvosló, alapjogvédő fórumok létrehozatala és működése.²

Az alapjogok védelmének feladatát elsősorban különböző alapjogvédő intézmények látják el.³ Ennek az intézményrendszernek a hazai közhatalmi szerveken kívül fontos összetevőit jelentik a nemzetközi emberijogvédő fórumok, hatékonyságánál és gyakorlatának jelentőségénél fogva azok közül is kiemelkedően a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága. Az alapjogvédelem – az alkotmány 8. § (1) bekezdéséből kiindulva – az állam feladata, vagyis e fogalom alatt elsődlegesen a közhatalmi szervek ilyen irányú tevékenységét kell érteni. A fogalom hatókörét tágítva ugyanakkor az alapjogvédelem intézményrendszeréhez sorolhatjuk a közhatalomtól független, civil jogvédő szervezeteket is. Ezek a szervezetek – közhatalmi eszközök híján – az állampolgári jogokat és a nyilvánosságot felhasználva küzdenek az emberi jogok érvényesüléséért, számos területen vállalnak – sokszor az állami szerveknél nagyobb rugalmassággal – a jogvédő állami szervekhez hasonló feladatokat. Az alábbiakban – amint ezt a bevezetőben már említettem – a hazai állami jogvédelmet megvalósító intézmények közül a nem bírói szervek és tevékenységük mibenlétével, sajátosságaival, ennek keretében az országgyűlési biztosokkal, az EBH-val és az FRP-vel foglalkozom.

Az ombudsman intézménye az 1989-es köztársasági alkotmány megszületése óta része a magyar alkotmányos intézményrendszernek. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mellett Magyarországon immár három szakombudsman intézmény működik: a kisebbségi és az adatvédelmi biztos mellett 2007-ben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese pozíciójának megszüntetését követően – létrehozták a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának tisztségét is. Az országgyűlési biztosok valamennyien független jogállású parlamenti méltóságok, közülük az általános és a kisebbségi biztos intézményéről kifejezetten maga az alkotmány rendelkezik, míg a másik két biztosi intézményt – a szakombudsmanok választására vonatkozó általános alkotmányi felhatalmazás alapján – kétharmados törvények hozták létre.⁴ Az ombudsman intézményének független jogállását számos törvényi garancia biztosítja; a biztosok

kizárólag a parlamentnek felelősek, amelynek évente kötelesek beszámolni tevékenységükről. Az ombudsmanok alkotmányi rendeltetése az alkotmányos alapjogok védelme: az általános biztos hatásköre – a külön biztosok által őrzött jogok kivételével – az alkotmányos alapjogok teljes spektrumát lefedi. A szakosított biztosok egy-egy alapjog, illetve jogcsoport (a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog, valamint a környezethez való jog) tekintetében látnak el hasonló feladatokat. Általában az érintett panasza alapján folytatnak vizsgálatot, de kivételesen hivatalból is eljárhatnak; eljárásuk kötetlen, rugalmas; széles körű vizsgálati, információszerzési jogosítványaik, ugyanakkor a kötelező erőt nélkülöző intézkedési lehetőségeik vannak. Legjellemzőbb intézkedésük az alapjogsérelmet okozó hatóságnak címzett kezdeményezés, de emellett számos egyéb jogkörük is van, így például jogosultak jogalkotási javaslat megfogalmazására, illetve alkotmánybírósági normakontroll eljárás kezdeményezésére.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóságot a 2003-as általános antidiszkriminációs törvény hozta létre az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzésére,⁵ felállítását ugyanakkor Magyarország európai uniós kötelezettségei is szükségessé tették.⁶ Jogállását tekintve az EBH csupán korlátozott, viszonylagos függetlenséggel rendelkező közigazgatási szerv: a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter által irányított központi hivatal, amely a törvény szerinti feladatkörében nem utasítható. A hatóság – egyéb feladatai mellett – elsődlegesen panaszügyeket vizsgál ki és orvosol: kérelem alapján vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy az antidiszkriminációs törvény hatálya alá tartozó jogviszonyokban megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét. Az EBH vizsgálatot lezáró határozatában bírságot is kiszabhat, a határozat ellen bírósághoz lehet fordulni.

Az EBH és az ombudsman intézménye, illetve az ombudsmani funkciók kapcsolatát mutatja és egyúttal a két szerv közös vizsgálhatóságát is alátámasztja az EBH létrehozatalát megelőző vita. Ekkor ugyanis felmerült, hogy az antidiszkriminációs szerv felállítására vonatkozó európai uniós kötelezettségnek ne egy külön hatóság létrehozásával tegyen eleget a jogalkotó, hanem – ahogy erre az uniós irányelvek lehetőséget biztosítanak – az egyik ombudsman jogköreit egészítsék ki az irányelvekben foglaltaknak megfelelően.

A Független Rendészeti Panasztestületet a rendőrségi törvény 2007-es módosításával hozta létre az Országgyűlés azzal a céllal, hogy a rendőrség füg-

getlen külső, úgynevezett civil kontrollját erősítse, fórumot teremtsen a rendőrség elleni panaszok független vizsgálatára azokban az esetekben, amikor a rendészeti jogalkalmazás során alapjogsértést követnek el.⁷ Az FRP ennek megfelelően a rendőrségi szervezet hierarchiájától független, az Országgyűlésnek felelős testületként a rendőrség alapvető jogokat sértő intézkedéseivel kapcsolatos panaszok kivizsgálásában jut szerephez: az alapjogsérelmet szenvedett polgár – a hagyományos panasz eljárás alternatívájaként – kérheti, hogy az ilyen tárgyú panaszát az országos rendőrfőkapitány a panasztestület által lefolytatott vizsgálatot követően bírálja el. Az FRP állásfoglalása azonban az országos rendőrfőkapitányt nem köti.

Nemcsak az EBH, de az FRP is kapcsolatba hozható a parlamenti biztosokkal, azok tevékenységének természetével. Közös vonás az FRP-ben és az ombudsmani intézményben, hogy mindketten olyan – természetesen eltérő szinten garantált – független jogállású, az Országgyűlésnek felelős szervek, amelyek valamely hatóság (az FRP a rendőrség) alapjogsértéseit vizsgálják ki, kötetlen eljárásban, amelynek végén kötelező erővel nem bíró állásfoglalást alakítanak ki. A panasztestület és az ombudsmani intézmény bizonyos fokú rokoníthatóságára rámutat a rendőrségi törvény módosításának indokolása is, amely ezzel magyarázza, hogy a törvény alkalmazni rendeli az FRP-re az ombudsmanról szóló törvénynek a vizsgálati jogköröket illető egyes szabályait. A panasztestület önmeghatározása szerint ugyancsak egyfajta kollektív ombudsmani intézmény.⁸

AZ ALAPJOGOK VÉDELME SZOLGÁLÓ TEVÉKENYSÉGEK

Bíraskodás és kvázi bíraskodás: egyedi panaszok kivizsgálása és orvoslása

Milyen tevékenységeket foglalhat magában az alapjogok védelme? Milyen hatáskörök gyakorlása útján vállalhatnak szerepet az egyes intézmények az alapjogok védelmében? Az alapjogvédelmi intézményrendszernek elsődlegesen az alanyi alapjogok érvényesülésének kikényszeríthetőségét, az alanyi alapjogsérelmek orvoslását kell biztosítania. Jogállami követelmény, hogy ezt a feladatot független bírói szerv (rendesbíróság, alkotmánybíróság) lássa el,

az alapjogok megsértése esetén nyitva kell tehát állnia a bírói útnak.⁹ A bírói út biztosításának kötelezettsége ugyanakkor nem zárja ki, hogy működjek nem bírói típusú alapjogvédő szervek. Ezek az alapjogok nem bírói típusú védelmét biztosító intézmények pedig végezhetnek a bíraskodáshoz hasonló – de attól jogállási, hatásköri, illetve eljárási elemeiben eltérő –, kvázi bíraskodási tevékenységet. Ezek a szervek is szerepet vállalhatnak a konkrét ügyekben történő alanyi alapjog-érvényesítésben, az egyedi alapjogsérelmek orvoslásában – természetesen úgy, hogy eljárásuk, illetve döntésük nem bíraskodás. A jogsérelmet szenvedett polgár előtt nyit-

va áll annak a lehetősége, hogy az ügyében hatáskörrel rendelkező nem bírói típusú jogérvényesítési fórumot válasszon. Garanciális jelentősége van ugyanakkor annak, hogy ezeknek a fórumoknak az igénybevétele nem zárhatja ki a bírósághoz fordulás lehetőségét, sőt, a kötelező erejű hatósági döntésekkel szemben végső soron biztosítani kell a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.

Az alapjogok konkrét ügyekben való érvényesülésének biztosításában, az egyedi alapjogsérelmek orvoslásában részt vesznek az országgyűlési biztosok. Az itt tárgyalt jogvédelmi mechanizmusok közül elsősorban az ombudsmani eljárásra igaz, hogy a bírósági jogérvényesítés alternatíváját jelentheti a polgár számára. Bárki az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordulhat, ha megítélése szerint egy hatóság tevékenysége során alapvető jogaival összefüggésben visszasságot (vagyis alapjogsérelmet vagy annak közvetlen veszélyét) okozott. Az ombudsman a vizsgálata alapján kezdeményezést, illetve ajánlást fogalmazhat meg a hatóságnak (felügyeleti szervnek) a visszasság orvoslására.¹⁰ Ugyanezek a szabályok irányadók a kisebbségi ombudsman eljárására,¹¹ illetve a környezetvédelmi ombudsman tevékenységére,¹² és hasonló alapokon járhat el egyedi ügyekben az információs jogokkal kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye esetén az adatvédelmi biztos is.¹³ Az ombudsmanok tevékenysége anynyiban tér el lényegesen a bíraskodástól, hogy jogilag kötetlen eljárásuk során született intézkedéseik – eltekintve az adatvédelmi biztos hatósági jellegű jogosítványaitól – ajánlás jellegűek, azokhoz nem kapcsolódik jogi kötelező erő, csupán a megszólított hatóságnak a meghatározott időn belüli, érdemi válaszadási kötelezettsége. Az országgyűlési biztosok eljárása nem kezdeményezhető bírósági eljárással

párhuzamosan vagy azt követően,¹⁴ de az ombudsmeni vizsgálat nem zárja ki, hogy később az érintett hatósági döntéssel szemben a panaszos igénybe vegye a bírósági jogorvoslat lehetőségét is. (Bár a bírósági felülvizsgálatra nyitva álló meghatározott határidő akadály lehet annak, hogy az országgyűlési biztos eljárását követően a panaszosnak ténylegesen is módja legyen bírósághoz fordulni.) Az adatvédelmi biztos említett hatósági jellegű, kötelező erejű döntéseivel szemben pedig, amelyek az ombudsmen intézménye szabályozásának igen kivételes és, mondhatjuk, egyúttal idegen elemei, a törvénynek végül biztosítania kell a bírói út igénybevételét, a bírósági felülvizsgálat lehetőségét.¹⁵

Az EBH hatáskörei között szintén súlyponti szerepe van az egyedi alapjogsérelmek kivizsgálásának és orvoslásának: az EBH-hoz az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt fordulhat a jogsérelmet szenvedett polgár. Az antidiszkriminációs törvény hatáskör-megosztási szabályai a párhuzamos eljárásokat kizárják, így egyidejűleg bírósági és hatósági eljárás nem folytatható. Ha az érintett az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt bírósági eljárást (munkaügyi vagy személyiségi jogi pert) is indított, a hatósági eljárást fel kell függeszteni; a bírósági pert követően az ügyben a hatóság eljárását a törvény ugyancsak kizárja. Ugyanakkor lehetőség van arra, hogy az EBH eljárását követően indítson pert a jogsérelmet szenvedett személy; az EBH által hozott kötelező hatósági határozat pedig a közigazgatási döntésekre vonatkozó általános szabályok szerint természetesen bíróság előtt megkérdőjelezhető.¹⁶

Míg az országgyűlési biztosok és az EBH feladatkörének hangsúlyos, de nem kizárólagos eleme az egyedi panaszügyek intézése, addig az FRP lényegében csak konkrét alapjogsérelmek orvoslásában jut szerephez: eljárása az általános rendőrségi jogorvoslati mechanizmus alternatívájaként vehető igénybe abban az esetben, ha a kifogásolt rendőri intézkedés alapvető jogot sértett. Ha a polgár ezt a jogorvoslati utat választja, a rendőri intézkedéssel szembeni panaszt – közigazgatási hatósági eljárásban, kötelező erővel – az országos rendőrfőkapitány bírálja el az FRP által lefolytatott vizsgálatot követően. Az FRP-nek a rendőri intézkedés alapjogsértő voltáról hozott állásfoglalása nem bír kötelező erővel, nem köti az országos rendőrfőkapitányt, aki azonban köteles megindokolni azt, ha határozatában eltér a panasztestület által adott véleményétől.¹⁷ Az országos rendőrfőkapitány – kötelező erejű – határozatával szemben természetesen helye van a bírósági felülvizsgálatnak.¹⁸

Az alapjogok védelmének egyéb eszközei

Az alapjogok védelmét, érvényesülésük előmozdítását célzó funkciók köre ugyanakkor jóval szélesebb a bíraskodásnál, illetve általában a konkrét ügyekben való alapjog-érvényesítésnél. Az alapjogvédelem fogalma az egyéni alapjogsérelmeket kivizsgáló és – akár kötelező erővel, akár kötelező erő nélkül – orvosló különböző eljárásoknál sokkal szerteágazóbb tevékenységeket foglalhat magában.

Az alapjogvédelem ilyen felfogásán alapul a nemzeti emberijogvédő intézmények szerepével, jogállásával és működésével kapcsolatos ajánlásokat megfogalmazó úgynevezett párizsi elvekről szóló ENSZ-dokumentum.¹⁹ A nemzeti emberijogvédő intézmények olyan független jogállású állami szervek, amelyek kifejezett célja az emberi jogok nemzeti szinten történő védelme és érvényesülésük előmozdítása. Ezek a szervek monitorozzák az emberijogsértéseket, ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhatnak meg a kormánynak, parlamentnek és bármely más kompetens szervnek, együttműködnek nemzetközi szervezetekkel, továbbá nevelési és tájékoztatási szerepet töltenek be, valamint kvázi bíraskodási funkciójuk is lehet. A párizsi elvek rendszerében ez utóbbi, panaszkezelési hatáskör azonban csak másodlagos jelentőségű, opcionális jogkör, nem szükségszerű jogosítványa a jogvédő intézményeknek; bár igaz, hogy az utóbbi években erre a funkcióra is nagyobb hangsúly helyeződött.²⁰ A nemzeti emberijogvédő intézményeknek számos formája, típusa ismert. Ide sorolhatók az alapjogvédő funkciójú ombudsmeni intézmények is,²¹ amilyen a magyar országgyűlési biztos intézmény.²² A magyar jogi szabályozásban az alapjogvédelemnek a párizsi elvek alapfogdatahoz hasonló tag értelmezése leginkább a legfiatalabb ombudsmeni intézményre, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosára vonatkozó szabályanyagban érhető tetten.

Ugyancsak széles értelemben ragadja meg az alapjogvédelem feladatát az Európai Unió a faji és etnikai, illetve a nemi diszkrimináció elleni fellépésről szóló irányelveiben,²³ amelyekben a tagállamokat független antidiszkriminációs szerv létrehozatalára, illetve kijelölésére hívja fel. Az irányelvek szerint az antidiszkriminációs testület hatáskörének ki kell terjednie arra, hogy segítséget nyújtson a megkülönböztetés áldozatainak panaszaik érvényesítésében, független vizsgálatokat folytassanak, illetve jelentéseket adjanak ki és javaslatot tegyenek a diszkriminációval kapcsolatos bármilyen kérdésben. Az utóbbi irányelv megfogalmazása szerint ezek a szervek „elősegítik, elemzik, ellenőrzik és támogatják az egyenlő, nemi megkülönböztetéstől mentes

bánásmódot”. Ezek a tagállami kötelezettségek jelentették az alapját az EBH felállításának, amelynek a jogi szabályozása is tükrözi az alapjogvédelem ilyen szemléletű értelmezését.

Mindezekre figyelemmel az alapjogvédelem fogalmát igen tágan határozhatjuk meg:

1. A bíráskodás, illetve ennél tágabban fogalmazva: az egyedi ügyekben történő alapjog-értvényesítés, az egyedi alapjogsérelmeket kifogásoló panaszok kivizsgálása és orvoslása (kvázi bíráskodás) az alapjogvédelemnek az alapját és a magját jelenti, de nem szűkíthető le erre a tevékenységre. Ebbe a fogalomkörbe sorolható számos egyéb – elsősorban állami, közhatalmi – tevékenység, amelynek célja az alapjogsérelmek orvoslása, megelőzése, az alapjogok érvényesülésének előmozdítása.

2. A tág értelemben vett alapjogvédelem fogalomkörébe sorolandó az adott jogvédő intézmény feladatkörébe tartozó alapjog érvényesülésének általános, átfogó jellegű – vagyis nem egy konkrét jog-sérelem kivizsgálásra és orvoslására irányuló – ellenőrzése, az alapjog-értvényesülés folyamatos „monitorozása” mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás területén.

Ennek a tevékenységnek fontos eszköze lehet, hogy a jogvédő szerv hatásköre kiterjedjen arra, hogy erre irányuló egyéni panasz nélkül, saját elhatározásából is vizsgálódhasson. A magyar törvények a vizsgálat hivatalból való megindításának jogkörét – a kérelemre induló eljárásokat kiegészítő lehetőségként – valamennyi országgyűlési biztos és az EBH számára is biztosítják. Az általános és a kisebbségi ombudsmanra vonatkozó törvény ennél több lehetőségről, illetve feladról nem rendelkezik, de mindkét ombudsman élt és él a hivatalból indított átfogó, tematikus vizsgálat eszközével. Az adatvédelmi törvény ugyanakkor az adatvédelmi biztos egyik elsőleges feladataként az információs jogokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések megtartásának monitorozását, hivatalból történő ellenőrzését határozza meg. A szakombudsman figyelemmel kíséri a személyes adatok védelmének, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit.²⁴ A környezetvédelmi ombudsman ugyancsak figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását.²⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának kezében különösen is jelentős ez a fajta alapjogvédelmi szerepvállalás. Az e külön biztos által védett egészséges környezethez való jog alapjogi természetét tekintve – az alkotmánybíróági gyakorlat alapján²⁶ – az állam önállósult és önmagában vett intézményvédel-

mi kötelezettségét jelenti. „Alanytalan” jog, alanyát nem tudjuk meghatározni, azok nem egyének vagy azok csoportjai, hanem az emberiség, a természet vagy a még meg nem született generációk lehetnének. A szakombudsman tevékenységének ebből következően szükségszerűen messze túl kell mutatnia az egyedi panaszbeadványok ügykövető intézésén – ezt tükrözi a jogi szabályozás és a biztos önértelmezése is.²⁷ Az antidiszkriminációs törvény az EBH-t is feljogosítja bizonyos esetekben a saját kezdeményezésű vizsgálatra – akkor, ha a jogsértést a magyar állam, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok, ezek szervei, a hatósági jogkört gyakorló szervezetek, illetve a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek követik el.²⁸ Igaz, hogy ennek gyakorlata – alapvetően a hatóság munkatársainak alacsony létszámára tekintettel – nem jellemző, tematikus ellenőrző vizsgálatokat az EBH egyáltalán nem folytat.²⁹

Az FRP általános ellenőrző funkcióval nem rendelkezik, és nincsenek meg az ennek kifejlesztéséhez szükséges törvényi alapok sem. A rendőrségi törvény igen szűkre szabja, hogy ki kezdeményezheti a panasztestület eljárását, erre csak az jogosult, akivel szemben – alapjogát sértő módon – a rendőri intézkedés alkalmazásra sor került. Ezzel a törvény kizárja, hogy más érintett személy (például szemtanú) forduljon az FRP-hez,³⁰ nincs mód az eljárás közérdekű kezdeményezésére, illetve arra sem, hogy a panasztestület hivatalból indítson vizsgálatot.

3. Az alapjogvédelem eszköze, hogy a jogvédő szerv nyilvánosan is megfogalmazhatja a véleményét, illetve ajánlásokat adhat, javaslatot tehet a parlamentnek, kormánynak, más állami szervezetnek az emberi jogok érvényesülésének előmozdítása érdekében. Lényeges, hogy ezek az ajánlások nem csupán egy – a kvázi bíráskodási tevékenység során kivizsgált – konkrét alapjogsérelem utólagos orvoslását célozhatják, hanem a jogalkotással, illetve a jogalkalmazással kapcsolatos általános jellegű állásfoglalások, ajánlások is lehetnek, amelyek természetüknél fogva inkább preventív módon járulhatnak hozzá az alapjogok védelméhez. Az általános javaslatok szólhatnak tehát a jogalkalmazás, a gyakorlat számára, emellett az általános jellegű javaslatlattétel jellegzetes területe a jogszabály-véleményezés, a jogalkotási javaslatok megfogalmazása – mindegyik alább bővebben visszatérek. Garanciális jelentőségű, hogy ezek az ajánlások, állásfoglalások nyilvánosak.

4. Az alapjogok védelmének önálló területeként tartható számon a nemzetközi emberi jogi követelmények érvényesülésének előmozdítása. Ennek érdekében az alapjogvédő szerv – egyebek mellett – kapcsolatot tart, együttműködik a nemzetközi emberi jogi szervezetekkel, támogatja az állam újabb

emberi jogi egyezményekhez történő csatlakozását, illetve közreműködik a nemzetközi egyezmények végrehajtásával kapcsolatos országjelentések elkészítésében. Mivel ez utóbbi jellegzetesen a kormány feladata és felelőssége, különös körülmények között igényel, hogy a jelentéstételi munkába való bekapcsolódás ne érintse az alapjogvédő szervnek a végrehajtó hatalomtól való függetlenségét. A jelentéstételben való közreműködést kifejezetten nevesítő párizsi elvek is külön hangsúlyozzák, hogy ennek során tiszteletben kell tartani a nemzeti emberijogvédő intézmény függetlenségét.³¹ A jelentéstételi kötelezettségben való részvételnek alapvetően két módja képzelhető el: egyrészt a kormány megbízhatja a jogvédő intézményt a teljes országjelentés elkészítésével vagy azzal, hogy más módon vegyen részt annak az elkészítésében. Másrészt a jogvédő szerv készíthet egy külön kiegészítő árnyékjelentést, akár más jogvédőkkel, nem kormányzati vagy civilszervezetekkel együttműködve. Ez utóbbi megoldás nagyobb teret enged annak, hogy a jogvédő intézmény bemutassa kritikai álláspontját; azt a kormány nem szerkesztheti ki, szűrheti meg a hivatalos jelentés elkészítése során.³² Magyarországon a környezetvédelmi ombudsman és az EBH kapott ilyen, a nemzeti jelentések elkészítésében való közreműködésre vonatkozó törvényi feladatot.³³

5. Jelentős szerepet játszhat az emberi jogok érvényesülésének előmozdításában a kormányzati szervek, a nemzetközi szervezetek és a civilszervezetek együttműködése. Ezeknek az együttműködéseknek, hálózatoknak a megszervezése ugyancsak az alapjogvédelmet szolgáló tevékenység.

6. Mindezt fontos feladatkörként kiegészítik az emberi jogokkal kapcsolatos tájékoztató, jogismeret fejlesztő, jogtudatosító tevékenységek. Az alapjogvédő intézmények szerepet vállalhatnak emberi jogi tárgyú kutatásokban. Betölthetnek általános alapjogi szószólói szerepkört az emberi jogi kultúra, az emberi jogi értékek iránti tisztelet fejlesztése érdekében.

7. Végül az alapjogvédelmi tevékenységek körébe tartozhatnak a hatósági, bírósági eljárásokkal kapcsolatos jogosítványok, így például jogsegély nyújtása, bírósági eljárásban való képviselői vagy a közérdekű igényérvényesítés. Ilyen típusú hatásköröket biztosít az ombudsmanról szóló törvény a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa és az antidiszkriminációs törvény az EBH számára. A zöldombudsman a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozónak részt vehet.³⁴ Az EBH a közérdekű igényérvényesítés joga alapján pert indíthat, illetve az érintetteknek segítséget nyújt az egyenlő

bánásmód megsértése elleni fellépéshez, továbbá az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult eljárásokban a jogsérelmet szenvedett fél meghatalmazása alapján képviselőként járhat el.³⁵

A fenti katalógust áttekintve látható, hogy a bírói jogvédelemtől eltérően a bírászkodáson és kvázi bírászkodáson túlmutató alapjogvédelmi tevékenységek elsősorban proaktív és preventív jellegűek – szemben a panaszokra, beadványokra reagáló, reaktív, a már bekövetkezett jogsérelmekre orvoslást nyújtó, a jogsérelmeket utólagosan követő jogvédelemmel. A felsorolt alapjogvédelmi tevékenységekben találunk egyrészt a kormányzatot, a jogalkalmazást vizsgáló és bíráló hatásköröket (egyedi panaszügyek kivizsgálása, monitoring vizsgálatok), másrészt a kormányzat számára nyújtott emberi jogi tanácsadói, konzultatív feladatokat (jogalkotási és egyéb emberi jogi tárgyú rendszerszerű javaslatok, vélemények megfogalmazása).³⁶ A tanácsadó szerep körben szükségszerűen benne rejlik a politikai involválódás kockázata – ennek kiküszöböléséhez, de legalábbis csökkentéséhez fontos, hogy a jogvédő intézmény független jogállású szervként nyilvánosan fogalmazza meg véleményét, ajánlását.

A nemzeti emberijogvédő intézmények, köztük az emberijogvédő funkciójú ombudsmani intézmények elterjedését világszerte a XX. század utolsó évtizedeitől figyelhetjük meg. A nemzeti emberijogvédő intézmények jogállását és feladatait tisztázó párizsi elveket 1991-ben szövegezték meg. Az intézmények elterjedését előmozdították többek között az 1990-es években a kelet-közép-európai volt kommunista országokban és más totalitáriánus országokban végbement demokratizálódási folyamatok, amelyekben jelentős szerepet játszott az emberi jogok biztosítása.³⁷ Az ombudsmani intézmény a XX. század hatvanas–hetvenes éveiben indult el európai és világhódító útjára – ebben az időszakban a régi, érett demokráciákban való gyors terjedését figyelhetjük meg, ahol ekkor a parlamenti biztosi hivatalokat az egyre nagyobb és komplexebb közigazgatással szemben a polgár jogainak védelme érdekében hozták létre. A XX. század végén az új demokráciákban, mind Dél-Európa, mind Közép-Kelet-Európa országaiban, köztük Magyarországon is, már az alapvető alkotmányos jogok biztosítására illesztették az alkotmányokba az újabb és újabb parlamenti biztosi intézményeket. Ezeket a biztosi szerveket – a diktatúrákat követően – az emberi jogok védelme iránti fokozott érzékenység és igény hívta életre.

A születő új demokráciák alaptörvényeibe az ombudsmanok az emberijog-védelem szimbolikus intézményeiként kerültek be, amelyek sajátos eszkö-

zeikkel képesek lehetnek előmozdítani az alapvető alkotmányos jogok érvényesülését: megerősíthetik a polgárok alacsony szintű jogismeretét, jogtudatát, segíthetik a gyenge jogérvényesítési képességgel rendelkezőket, fejleszthetik az állami szervek körében és a társadalomban az emberi jogi kultúrát, az alkotmányos alapjogi értékek tiszteletét. Ezzel párhuzamosan azt is megállapíthatjuk, hogy az alapjogvédelem fogalomkörébe is az utóbbi két évtizedben fogadták és fogadják be a bírói típusú jogvédelmen, az egyedi panaszok orvoslásán túlmutató tevékenységeket. Az ilyen típusú tevékenységeknek az ellátásában pedig nemcsak az ügynevezett nemzeti emberijogvédő intézmények (Magyarországon ilyennek az állampolgári jogok országgyűlési biztosát tekinthetjük³⁸), hanem egy-egy alapjog, ágazat tekintetében más jogvédő szervek, a szakosított országgyűlési biztosok, illetve alapjogvédő hatóságok – így az EBH és az FRP – is szerepet vállalnak.³⁹

A JOGÁLLÁSI ELŐKÉRDÉS: FÜGGETLENSÉG ÉS PÁRTATLANSÁG

A megfelelő alapjogvédelem biztosításához a legfontosabb jogállási-szervezeti kritérium egyértelműen az alapjogvédő intézmény függetlensége: az intézmény legyen független az általa vizsgálható, ellenőrizendő szervektől. E jogállási követelmény alatt ennek megfelelően az alapjogvédő szervnek elsősorban, de nem kizárólagosan a végrehajtó hatalomtól való függetlensége értendő. Emellett következik belőle az az igény is, hogy senkinek – még a törvényhozásnak – se legyen joga befolyást gyakorolni arra, hogy az alapjogvédő szerv milyen ügyekben és miként jár el. Az intézmény tevékenysége nem szolgálhat egyetlen társadalmi, politikai, vallási vagy más érdekcsoportot. A függetlenség követelményével párban jár a pártatlanság kritériuma, amely alapján az adott intézménynek elfogulatlanul, részrehajlás nélkül kell vizsgálatot folytatnia és intézkednie.⁴⁰ Ebben az értelemben az alapjogvédő szervek nem tekinthetők az egyes panaszosaik képviselőjének, szószólójának, feladatuk nem az, hogy kijárják a panaszosok érdekeit a hatóságok, állami szervek előtt. A pártatlanság az egyik lényeges eltérés a közhatalmi, illetve a civil jogvédelem között, az utóbbitól ugyanis a részrehajlás-mentességet nem várjuk el. A pártatlanság ilyen értelmezése természetesen nem zárja ki, hogy az emberijogvédő intézmények elkötelezettek legyenek az általuk képviselt ügy, az alapjogvédelem iránt, ellássák az emberi jogi értékek szószólójának szerepét. Sőt, ez olyan megkerülhetetlen szerepvállalás, amely kifejezetten következik

az alapjogvédelem előzőekben bemutatott tág értelmezéséből. Az egyedi ügyek kivizsgálásán és orvoslásán túlmutató alapjogvédő tevékenységek nem lehetnek alapjogi szempontból neutrálisak, azokat az emberi jogok érvényesülése előmozdításának kell vezérelnie, a jogvédő intézmények pedig nyilvánvalóan nem tehetnek olyan lépéseket, amelyek ezzel ellentétes hatást céloznak vagy váltanak ki.

Az alapjogvédő intézmények függetlenségét és pártatlanságát – hacsak e követelmények nem maradnak meg a pusztá deklaráció szintjén – számos jogszabályi rendelkezésnek kell szigorú előírásokkal garantálnia. Ide tartozik a megbízatás elnyerésének szabályozása: a kinevezésről, megválasztásról döntést hozó szerv függetlensége, ennek személyi-szakmai előfeltételei, a kinevezési vagy választási eljárás, a megbízatás időtartama és az elmozdíthatóság szabályai. A függetlenség garanciái között kell említeni az összeférhetetlenség szabályait, a mentelmi jog biztosítását, továbbá a megfelelő jövedelmet. A befolyástól mentes szakmai munka előfeltétele az utasíthatóság tilalma. Továbbá nem szabad megfedkezünk a személyi és anyagi értelemben megfelelően ellátott hivatalról, a költségvetési és a munkajogi függetlenségről sem.

A függetlenség tekintetében ki kell emelni az ombudsmani intézmények helyzetét. Az országgyűlési biztosokra vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozás magas szinten elégíti ki a fent felsorolt jogállási kritériumokat. Az itt vizsgált szervek közül alkotmányi szinten védett független státusa kizárólag a parlamenti biztosoknak, még közelebbről közülük is az állampolgári jogok, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának van, e két intézményről rendelkezik ugyanis kifejezetten, név szerint is az alkotmányszöveg. A többi intézményre is igaz ugyanakkor, hogy létezésük és működésük alapját törvényi szabályozás (az ombudsman-, az adatvédelmi, az antidiszkriminációs, valamint a rendőrségi törvény) jelenti, amelynek módosításához – az antidiszkriminációs törvény kivételével – az alkotmány kétharmados többséget követel meg. Az adatvédelmi biztos és az EBH működését továbbá európai uniós irányelvek is megalapozzák és védik.⁴¹

A széles körű garanciák mellett az ombudsman intézményének szabályozásában is találhatóak ugyanakkor gyenge pontok, ilyen az újráválasztathatóság lehetősége, valamint a megbízatás után válalható tisztségekre vonatkozó korlátozások hiánya. A szabályozás egy alkalommal lehetővé teszi az országgyűlési biztosok újráválasztását, és nem tartalmaz más pozíciók vállalásával kapcsolatos korlátozásokat sem, amely lehetőségekkel az érintettek

több alkalommal éltek is.⁴² Ugyancsak bírálható a parlamenti biztosok költségvetési függetlenségének területe. Az országgyűlési biztos és hivatali szervezete működési költségeit és létszámát külön költségvetési fejezetben kell meghatározni, amelynek elfogadására azonban az általános szabályok az irányadók, az ombudsman számára – a parlament másik ellenőrző szervére, az Állami Számvevőszékre, az Alkotmánybíróságra vagy a bíróságokra vonatkozó szabályozástól⁴³ eltérően – nem biztosított a költségvetésük meghatározása során a függetlenségüket garantáló speciális jogosítvány. Az országgyűlési biztosok egymástól is függetlenek, mellérendelt viszonyban látják el feladataikat, közöttük hierarchikus, utasíthatósági, felelősségi kapcsolat nincs. Ezzel kapcsolatban is problémákat vet fel a költségvetés szabályozása: az intézményre vonatkozó külön költségvetési fejezet valamennyi ombudsman költségvetését tartalmazza, ugyanakkor fejezetgazdaként a döntési jogkörök kizárólag az állampolgári jogok országgyűlési biztosát illetik meg, ami a szakombudsmanokat kiszolgáltatottá teheti az általános ombudsmannal szemben.

Ahogyan az országgyűlési biztosok, úgy a Független Rendészeti Panasztestület is független, beszámolási kötelezettsége folytán kizárólag az Országgyűlésnek felelős testület. Kaltenbach Jenő, a panasztestület jelenlegi elnöke, volt kisebbségi biztos – az ombudsmanok és az Állami Számvevőszék mellett – az Országgyűlés ellenőrző szerveihez sorolja be.⁴⁴ A testület tagjait a parlament kétharmados többséggel választja meg hatéves időtartamra. Szemben az ombudsman intézményénél kritizált újraválaszthatósággal, az FRP esetében a tisztség ismételt betöltésének lehetőségét a törvény kizárja. Ugyanakkor bírálható, hogy nincs a testületnek önálló hivatala; illetve hogy a fenti szabályok által tételezett magas közjogi státus ellenére az FRP tagjait nem illeti meg a mentelmi jog,⁴⁵ illetve viszonylag alacsony a számukra biztosított tiszteletdíj is.

Sajátos kérdések merülhetnek fel a függetlenséggel kapcsolatban a többszemélyes intézmények (amilyen az FRP), illetve a több tisztségből álló intézményrendszer (amilyen az általános és szakosított országgyűlési biztosi rendszer) esetében. Amennyiben ugyanis több tisztség betöltéséről kell egyidejűleg dönteni, az – akár egyébként minősített többségű döntéshozatal esetén is – könnyen válhat politikai kompromisszum tárgyává. A 2007–2008-as,

számos sikertelen kísérlettel teli ombudsmanválasztási procedúrák nyomán a jelenleg hivatalban lévő négy parlamenti biztos ciklusa már teljesen elvált egymásétól, az FRP tagjait ugyanakkor a rendőrségi törvény kifejezett előírása alapján az Országgyűlés – a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával – kifejezetten egyidejűen, listás módon, nyílt szavazással választja.⁴⁶

Bár eltérő szinten, de az országgyűlési biztosok, illetve az FRP függetlenségét jogszabályi biztosítékok övezik. Ezzel szemben az EBH jogállására vonatkozó szabályozás a függetlenség vonatkozásában jócskán hagy maga után kívánnivalót. Bizonyos szakmai függetlenséget biztosít az EBH számára az, hogy a törvény kizárja a feladatkörében való utasíthatóságot, nem érvényesül azonban a függetlenség követelménye a szervezeti, illetve költségvetési kérdések tekintetében. Az, hogy az EBH gyakorlata igen visszafogott a szélesebb értelemben vett, a kvázi bí-

ráskodáson túli alapjogvédelem területén (például a hivatalból indított, tematikus vizsgálatok vonatkozásában), a létszámhiánnyal magyarázható. A költségvetési függés így teheti lehetetlenné a jogvédelmi tevékenység kiteljesedését (akár éppen a végrehajtó hatalmat érintő saját kezdeményezésű vizsgálatokat). Az EBH felállításának alapját jelentő európai uniós irányelvek végrehajtása során felmerült, hogy a tagállamok által létrehozandó független antidiszkriminációs szerv feladatainak ellátására ne hozzanak létre újabb hatóságot, hanem arra a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát jelöljék ki. Ez a megoldás kétségkívül jobban szolgálta volna a függetlenség követelményét – igaz, hogy hatásköri szempontból, különösen a magánszemélyekre és magánszervezetekre kiterjedő hatáskör, illetve az ombudsmani intézménytől idegen jogilag kötelező erejű intézkedési jogkörök, valamint ezeknek a hagyományos ombudsmani jogkörökkel való keveredése miatt problémákat is felvetett volna.

A JOGALKOTÁS ALAPJOGI ELLENŐRZÉSE ÉS BEFOLYÁSOLÁSA

Az állami jogalkotás az alapjogokat szükségszerűen érinti, korlátozza. Ennek alkotmányos feltételeit és határait az alkotmány 8. § (2) bekezdése jelöli ki, amely kimondja egyrészt a törvényi szabályozási szint követelményét, másrészt az alapjogok lényeges

tartalmának sérthetetlenségét. Az említett alkotmányos határokat áthágó, alapjogokat sértő törvényekkel, rendeletekkel (illetve a szükséges jogszabályok megalkotásának elmulasztásával) szembeni védelmet a jogalkotás alkotmányos ellenőrzése, a tág – nem csak alkotmánybírói – értelemben vett normakontroll tevékenységek biztosítják.

A jogszabályok alkotmányossági szempontú ellenőrzését elsősorban az alkotmánybíráskodás, a jogalkotás alkotmányosságának bírói kontrollja szolgálja. A jogalkotás alapjogi kontrolljának elsődleges – de nem kizárólagos – letéteményese tehát az Alkotmánybíróság, amely – mint az köztudott – nemzetközi összehasonlításban is a legszélesebb jogkörű alkotmányvédő szervek közé tartozik. Az absztrakt utólagos normakontroll eljárást bárki kezdeményezheti, személyes érintettség vagy érdekelttség nélkül is, az erre irányuló indítvány bármilyen normával szemben határidő és bármilyen további eljárási feltétel nélkül előterjeszthető. Hasonlóan szélesre tárt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség indítványozásának lehetősége: bárki indítványozhatja az Alkotmánybíróság eljárását, amely egyébként hivatalból is megindítható. E két eljárás kezdeményezésére az ombudsmanról szóló szabályozás az országgyűlési biztost kifejezetten is feljogosítja.⁴⁷ Ha konkrét ügyben merül fel, hogy az ügy megítélésének alapjául szolgáló jogszabály alapjogsértő, akkor az eljárás folyamán a bíró, annak jogerős lezárását követően pedig – alkotmányjogi panaszos eljárás keretében – a jogsérelmet szenvedett fél indítványozhatja az Alkotmánybíróság konkrét utólagos normakontroll eljárását. A törvények előzetes alkotmányossági ellenőrzésére irányuló eljárás jól mutatja, hogy a nem kifejezetten jogvédő rendeltetésű köztársasági elnök hogyan vállalhat szerepet az alapjogok védelmében. Az alapjogvédelem szempontjából különös jelentősége lehet az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát lehetővé tevő hatáskörének, amelynek keretében a belső jogi szabályozásnak a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel való összhangja bírálható el. Ez utóbbi eljárás indítványozására ugyanakkor csak meghatározott állami szervek jogosultak. Vizsgálódásunk szempontjából jelentős, hogy az ombudsmanról szóló törvény ebbe az indítványozói körbe sorolja az országgyűlési biztosokat.⁴⁸

Az Alkotmánybíróság mellett a jogalkotás alapjogi szempontú ellenőrzésében egyre nagyobb szerepet vállalnak a nem bírói típusú emberi jogvédő intézmények is.⁴⁹ A jellemző, szinte valamennyi ombudsmant megillető jogosultságok közé tartozik a jogszabály kiadására, illetve módosítására irányuló ajánlástétel joga. Ahhoz kötődően pedig, hogy a XX. század utolsó éveiben az ombudsmani intézmé-

nyek funkciói között megjelent az emberi jogok védelme, a biztosok intézkedési lehetőségei közé beépült az alkotmánybíróshoz fordulás, a normakontroll eljárások kezdeményezésének joga.

Mindez tetten érhető a hazai törvényi szabályokban is, a legkomplexebb módon az ombudsmanról szóló szabályozásban. Valamennyi ombudsman jogosult arra, hogy alkotmánybírói normakontroll eljárásokat (utólagos normakontrollt, mulasztásos alkotmányellenesség megállapítását, valamint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát) kezdeményezzen.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság – *erga omnes* hatályú – döntésének kezdeményezése mellett az országgyűlési biztosok jogalkotási javaslat tételére is fel vannak hatalmazva, vagyis kezdeményezhetik a jogalkotónál jogszabály kiadását, módosítását, illetve hatályon kívül helyezését. Az általános és a kisebbségi ombudsman erre akkor jogosult, ha azt állapítja meg, hogy egy alapjoggal kapcsolatos visszáság a jogi szabályozás hibájára, hiányosságára vezethető vissza.⁵¹ Míg ez a törvényi szabályozás egyfajta konkrét normakontrollra jogosítja fel az ombudsmanokat abban az esetben, ha az általuk vizsgált konkrét ügyben merül fel a jogi szabályozással kapcsolatos probléma, addig a másik két szakombudsman jogalkotási javaslattételre vonatkozó jogkörét a törvényszöveg nem köti meg ilyen módon.⁵² Az EBH hatáskörébe ugyancsak beletartozik, hogy javaslatot tegyen az egyenlő bánásmódot érintő jogi szabályozásra.⁵³ Az FRP lehetőségei viszont igen szűkek: a panasztestület az országos rendőrfőkapitánynak utasítás kiadására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére irányuló javaslatot tehet. Emellett az FRP háromévente beszámol az Országgyűlésnek, évente pedig tájékoztatja a parlament rendészeti, illetve emberi jogi bizottságát, ami alkalomként szolgálhat arra, hogy megfogalmazza a jogi szabályozással kapcsolatos véleményét, javaslatait.⁵⁴

Az itt vizsgált nem bírói típusú alapjogvédő szervek tevékenységének súlypontja az egyedi alapjogsérelmek kivizsgálása és orvoslása. Az alapjogok sérelmét ugyanakkor nem csak a jogalkalmazás, egy konkrét döntés, intézkedés, eljárás stb. hibája okozhatja. Ez utóbbiak lehetnek hibátlanok abban az értelemben, hogy megfelelnek a jogszabályi előírásoknak, ám ha maga a jogszabály alapjogsértő, akkor az azon alapuló egyedi döntés, intézkedés, eljárás is az lesz. Emellett általános jellegű ellenőrzések, monitoring vizsgálatok is elvezethetnek ahhoz a következtetéshez, hogy nem a gyakorlat, hanem a jogi szabályozás okoz alapjogsérelmet. Ezekben az esetekben a nem bírói típusú alapjogvédő intézmények is egyfajta normakontroll tevékenységet végeznek: egyrészt a jogszabályt vagy annak hiányát összevetik

az alapjogokkal, másrészt ennek alapján a jogalkotóra valamilyen, nem kötelező erejű (puha) befolyást gyakorolnak. Ez lehet közvetett befolyás, amikor a kötelező döntésre feljogosított Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezik, illetve lehet közvetlen befolyás, ha a jogvédő intézmény közvetlenül a jogalkotóhoz fordul javaslatával. Amint láthattuk: ebben a tekintetben a legszélesebb körű lehetőségekkel Magyarországon az országgyűlési biztosok rendelkeznek, de a többi vizsgált intézménynek is van jogalkotási javaslat tételére irányuló – különböző terjedelmű – hatásköre.

A jogalkotás befolyásolásával kapcsolatos egyik leghatékonyabb jogkörnek tűnhet az, ha az alapjogvédő szerv szerepet vállal a jogalkotás folyamatában, és a jogszabályok megszületését megelőzően véleményezi a feladatkörébe tartozó, emberi jogokat érintő jogszabályok tervezeteit. Ezzel ugyanis még az alapjogi probléma bekövetkezése előtt képes közbelépni és adott esetben megakadályozni a jogsérelmeknek vagy akár csak a jogsérelem veszélyének a felmerülését is. Az országgyűlési biztosok közül a törvények csak az adatvédelmi biztost és a környezetvédelmi ombudsmant jogosítják fel jogszabály-veleményezésre.⁵⁵ Ugyanakkor a gyakorlatban mindebből nem következett, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, valamint a kisebbségi biztos ne véleményezte volna a jogszabályok tervezeteit. Ugyancsak van ilyen hatásköre az EBH-nak is.⁵⁶

A jogalkotás ellenőrzésével, befolyásolásával kapcsolatos jogkörök, különösen a jogszabálytervezetek véleményezése ugyanakkor hordoz magában kockázatokat. Az új jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés meghozatalára irányuló ajánlás esetén az alapjogvédő intézménynek ügyelnie kell arra, hogy – a szabályozás tartalmára vonatkozó álláspontjával – ne tévedjen át a politika területére, ne sértse meg a pártatlanság követelményét. A jogszabálytervezetek véleményezése ugyancsak a politikai természetű jogalkotási folyamat részévé teheti az intézményt. Ezek a kockázatok tehát elsősorban a jogvédő intézmények tanácsadói, konzultatív szerepvállalásának politikai természetű veszélyei. Mind a jogalkotási javaslat tételével, mind a jogszabálytervezetek véleményezésével kapcsolatban felvethető az a kérdés is, hogy az alapjogvédő szerv hivatkozhat-e még hitelesen a későbbiekben a jogalkotás hibájára, ha a javaslatának, illetve véleményének megfelelő jogi szabályozás született. Kockázata továbbá az ilyen normakontroll tevékenységnek – szemben az *erga omnes* hatályú alkotmánybíráskodással –, hogy a megszólított jogalkotó nem köteles megfogadni az ajánlásban foglaltakat. Ez a kockázat azonban egyúttal az alkotmánybíráskodással szembeni előnyökhöz is ve-

zet: különösen jogszabály-módosítás vagy újabb jogszabályok megalkotásának kezdeményezésekor a nem bírói típusú alapjogvédő szervezeteknek több lehetőségük van a szabályozás kívánt tartalmáról állást foglalni, a jogalkotóval aktívan együttműködni.

ALAPJOGI SZAKÉRTELEM, ALAPJOGI SZEMLÉLET EGYEDI ÜGYEK BEN

A három szakosított országgyűlési biztos egy-egy alapjogért vagy jogcsoportért – a kisebbségi jogokért, az adatvédelemért és információszabadságért, illetve az egészséges környezethez való jogért – felelős. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság ugyancsak kifejezetten egy alkotmányos alapjognak, az egyenlő bánásmód követelményének a megtartása felett őrökdi, míg a Független Rendészeti Panasztestület egy adott szervezet tekintetében lát el jogvédelmi feladatokat, az alapjogsértő rendőri intézkedésekkel kapcsolatban jár el. Ezekről az alapjogvédő szervekről tehát elmondható, hogy – szemben az általános hatáskörű bíróságokkal – felelősségi területükön speciális szakértelemmel rendelkeznek, hivatalaikban összpontosul az adott alapjogi területtel, problémakörrel kapcsolatos tudás. Az EBH-t feladatainak ellátásában egy kifejezetten az egyenlő bánásmód törvény értelmezésével megbízott szerv, az emberijog-védelem és az antidiszkrimináció területén kiemelkedő szakmai tapasztalattal rendelkező szakemberekből álló Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület is segíti.⁵⁷

Az általános hatáskörű országgyűlési biztos hatásköre ugyan – a külön biztosok által védett alapjogokat kivéve – valamennyi alapjogra kiterjed, a rendesbíróságokhoz hasonlítva még rá, illetve hivatalára is igaz a sajátos szakértelem, szaktudás tétele. Az ombudsman ugyanis – eltérően a bíróságoktól – nem bármilyen természetű jogvita, jogsérelem, hanem kizárólag alkotmányos alapjogsérelem esetén jár el. Külön elemzések tárgya kell legyen az, hogy az egyes alapjogvédő intézmények gyakorlata mennyiben igazolja a speciális szakértelem meglétét, illetve hogy szakmai értelemben jó vagy bírálható-e az, ahogyan ezek a szervek az általuk védett alapjogokat értelmezik és alkalmazzák. A megfogalmazható kritikák ellenére is igaz azonban, hogy a speciális szaktudás, illetve annak a fejlesztésére való lehetőség ezek mellett a jogvédő szervek mellett szóló erős érv.

Ez a speciális szakértelem a nem bírói típusú jogvédő szervek által jelentős hozzáadott érték lehet a bírói jogvédelemhez. A bíróságok alapjogok-

kal kapcsolatos gyakorlatát, számos konkrét ítéletet ért ugyanis kritika azért, mert az alkotmányos alapjogok nem megfelelően jutnak érvényre a bírósági döntésekben: sok esetben figyelmen kívül maradnak az alapjogi szabályok, vagy nem megfelelően – rendeltetésükkel ellentétesen, nem az egyén szabadságának állami beavatkozással szembeni védelmére – kerülnek alkalmazásra. Legutóbb 2008-ban jelent meg a bírósági gyakorlatot az alapjogok érvényesülése szempontjából értékelő tanulmány, amely – az elmúlt években napvilágot látott kritikákat megerősítve – még mindig azt állapítja meg, hogy a bíróságok ritkán élnek az alkotmányértelmezés lehetőségével; az alkotmányra és alkotmánybírósági határozatokra történő hivatkozás sokszor csak díszítőeleme az ítéleteknek, a hivatkozások mögött alkotmányos (alapjogi) gondolkodás csak elvétve húzódik meg.⁵⁸ A bíróságok által elbírált egyedi ügyekben – erős kontrasztban az alkotmánybírósági alapjog-értelmezési és -védelmi rendszer kidolgozottságával – az alapjogi szemlélet és érvelés sok kívánnivalót hagy maga után.

A rendesbíróságok alapjogokkal kapcsolatos ítélezése számára az alkotmánybírósági gyakorlat ugyanakkor nem jelent megfelelő fejlesztési forrást. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek és így gyakorlatának döntő részét jogszabályok alkotmányosságának vizsgálata teszi ki. A testület önmagában, az alkalmazott jogszabály alkotmányosságának a vizsgálata nélkül soha nem foglalkozik egyedi jogalkalmazói döntésekkel. Konkrét jogalkalmazói aktusok, jogszabály-értelmezések alkotmányellenessége nem lehet alkotmánybírósági eljárás tárgya. Az Alkotmánybíróság az élő jog, illetve a jogegységi határozat vizsgálatakor az állandósult, normává szilárdult gyakorlatot, a normaként, általános szabályként viselkedő jogegységi döntést vizsgálja.⁵⁹ Bár mind a bíró által kezdeményezett konkrét utólagos normakontroll eljárásban született, mind pedig az alkotmányjogi panasz alapján hozott döntés kihat, illetve visszahathat az alapul szolgáló konkrét ügyre (ennyiben, vagyis jogkövetkezményeiben válik konkréttá az alkotmánybírósági eljárás), az Alkotmánybíróság vizsgálata és érvelése nem a konkrét ügyre, hanem az abban alkalmazott jogszabályra vonatkozik (eltekintve az alkalmazási tilalom indokoltságától). Az alkotmánybírósági gyakorlat tehát alapvetően a normakontroll követelményeihez igazodó, a jogszabályok alkotmányosságának megítélésére alkalmas alapjog-értelmezéseket és alapjogvédelmi rendszert alakított ki. A megsemmisítéstől megkímélt jogszabályi rendelkezéseknek az alkotmánnyal összhangban álló értelmezési tartományát kijelölő alkotmányos követelmények ugyan rendsze-

rint a jogalkalmazónak mutatnak irányt az egyedi ügyek elbírálásához, az Alkotmánybíróság által így megfogalmazott elveknek a gyakorlatban történő alkalmazásához azonban ebben az esetben is szükség van a rendesbíróságok általi további értelmezésre.⁶⁰

Az itt vizsgált, nem bírói típusú jogvédő szervek tevékenységének (egyik) súlypontját – hasonlóan a rendesbíróságok feladatához – az alapjogok érvényesülésével kapcsolatos egyedi ügyek jelentik. Az így kialakuló alapjog-értelmezési gyakorlatuk⁶¹ hozzájárulhat az alapjogok konkrét ügyekben való megfelelő érvényesülésének megalapozásához, közvetlenebb forrásul és iránymutatásul szolgálhat a rendesbíróságok alapjogi ítélezése számára. A közép- és kelet-európai országokban működő ombudsmani intézményeknek ezen a területen különös hiánypótló szerepük van. A régió más országainak ombudsmani gyakorlatát elemző szakemberek is úgy látják: a bírák felkészületlenek lehetnek az emberi jogi ítékezésben rejlő lehetőségek kihasználására, így az ombudsman lehet az, aki elősegíti az emberi jogok, az alapjogi normák és az alapjogi gondolkodásmód ismeretét, elfogadását, alkalmazását.⁶² Az országgyűlési biztos alkotmányos visszasságokról hozott állásfoglalásai az alapjogok értelmezése tekintetében rokonságot mutatnak az alapjogi bíráskodással, aminek a hiányát ezáltal a parlamenti biztos gyakorlata bizonyos mértékig pótolhatja is. Ahogyan ezt Sólyom László megfogalmazta: „Az ombudsmani vizsgálat során sok esetben elkerülhetetlen alapjog-értelmezés végül ahhoz hasonló alapjogi kazuisztikát eredményez, mint ami a valódi (nem a jogszabály alkotmányosságát vizsgáló) alkotmányjogi panaszokban hozott alkotmánybírósági határozatokkal keletkezik, illetve mint amit a rendes bíróságok alapjogi bíráskodása fejleszthet ki, ha ezek a bíróságok az alapjogi ítélezést felvállalják. Szem előtt tartva azt az alapvető különbséget, ami a kötelező bírói határozat és az ombudsman ajánlása között van, mégis azt állítjuk, hogy legalábbis egyes alapjogok tekintetében [...] az ombudsman jogértelmezése képes a hiányzó alapjogi bíráskodás jogértelmező funkcióját legalább részben pótolni.”⁶³

A rendesbíróságok úgynevezett alapjogi bíráskodásának hiányosságai mögött – egyebek mellett – bizonyos alapjog-elméleti kérdések tisztázatlansága húzódik meg. A rendesbíróságok alapjogvédő, illetve alapjog-értelmező gyakorlatát gátoló elméleti kérdések, fenntartások azonban az itt elemzett jogvédő intézmények esetében jelentősen oldódnak. Az egyik ilyen probléma, hogy az alkotmányt, az alkotmány alapjogi rendelkezéseit értelmezendő és alkalmazandó normáknak tekintjük-e, vagy azok csak közvetítéssel, azokat kibontó alkotmányjogi vagy szakjog-

ági – például polgári jogi személyiségi jogi – szabályokon keresztül érvényesíthetők. Ehhez kapcsolódik az a kérdés, hogy befogadhatók, kivizsgálhatók-e a közvetlenül és kizárólag az alkotmányi előírásokra alapozott panaszok. (A rendesbíróságok tekintetében ez utóbbi problémakör egyik viszonyítási pontja az alkotmány 70/K. §-a, illetve annak értelmezése.) A dilemmák feloldását segíti egyrészt, hogy több szervnek nem(csak) közvetlenül az alkotmánnyal, hanem az érintett alapjogokat részletező törvényekkel (így az adatvédelmi ombudsmannak az adatvédelmi törvénnyel, az EBH-nak az egyenlő bánásmód törvénnyel) kell dolgoznia. Másrészt közvetlen kapcsolatot teremtenek az alkotmányhoz azok a hatáskört meghatározó törvényi rendelkezések, amelyek kifejezetten és direkt módon az alapjogsérelemeket utalják az adott intézmény jogkörébe: az országgyűlési biztoshoz akkor lehet fordulni, ha a hatóság a panaszos alapvető jogaival összefüggésben okozott visszásságot,⁶⁴ az FRP akkor járhat el, ha a rendőri intézkedés az érintett alapvető jogát sértette.⁶⁵

Az alapjogi bíraskodással kapcsolatos tisztázásra váró elméleti kérdések közé tartozik az, hogy a bíróságok alkalmazzák-e, és ha igen, milyen módon az alapjogi rendelkezéseket magánszemélyek, magánszervezetek egymás közötti jogviszonyaiban. Az alapjogvédő intézmények hatásköri szabályai semlegesítik ezt a kérdésfeltevést. Az országgyűlési biztos csak a törvényben meghatározott hatóságokkal és közszolgáltatókkal szemben vizsgálódhat, az FRP csak a rendőrséggel kapcsolatban járhat el. Az adatvédelmi és a környezetvédelmi ombudsmant a szabályozás feljogosítja a magánszemélyek és -szervezetek vizsgálatára. Az EBH hatásköre pedig kiterjed a törvényben nevesített magánviszonyokra: az úgynevezett nyilvános jogviszonyokra, vagyis arra, aki előre meg nem határozott személyek számára szerződéskötési ajánlatot tesz vagy ajánlattételre felhív, illetve aki az ügyfélforgalom számára nyitva álló helyiségben szolgáltatást nyújt vagy árut forgalmaz, továbbá az állami támogatások felhasználása során létrejövő jogviszonyokra, valamint a foglalkoztatási jogviszonyokra. A hatáskörök egyértelmű jogszabályi lehatárolása vagy kiterjesztése miatt tehát ezeknek a szervezeteknek az esetében nem merül fel az alapjogok magánfelek közötti alkalmazásának jogértelmezési problémája.

A párizsi alapelvek is hangsúlyozzák: a nemzeti emberijog-védő szervek hatásköre ki kell hogy terjedjen arra, hogy ajánlásait, jelentéseiket stb. nyilvánosságra hozzák.⁶⁶ Különösen fontos ez azoknak az intézményeknek az esetében, amelyek döntéseihöz nem kapcsolódik jogi kötelező erő – ilyenek Magyarországon az országgyűlési biztosok és az FRP. Az ombudsman által megszólított szerv csak a

meghatározott határidőn belüli érdemi válaszadásra köteles, magának az ajánlásnak a teljesítése jogilag nem kötelező. Az FRP állásfoglalása után a rendőri intézkedés jogszerűségéről kötelező erejű döntést hozó országos rendőrfőkapitányt a panasztestület véleménye szintén nem köti, csak indokolni köteles azt, ha eltér az abban foglaltaktól. Kötelező erő hiányában ezek a jogvédő szervek érvelésük meggyőző ereje, az intézmény és saját személyük tekintélye mellett a nyilvánosságra támaszkodhatnak – amely faktorok persze kölcsönösen erősíthetik vagy rossz esetben gyengíthetik egymást. Mindemelllett a munka eredményének nyilvánossága ahhoz is nélkülözhetetlen, hogy más szervek, így a rendesbíróságok alapjogi szakértelmének és szemléletének fejlődéséhez hozzájárulhassanak. Az FRP esetében a rendőrségi törvény kifejezetten is előírja, hogy a panasztestület állásfoglalásait – a személyes adatok védelmét természetesen tiszteletben tartva – az interneten is közzé kell tenni.⁶⁷ Az EBH tekintetében a jogi szabályozás ugyancsak előírja az internetes nyilvánosságot, igaz, nem teljes körűen.⁶⁸

A DIFFERENCIÁLT INTÉZMÉNYRENDSZER ELŐNYE

A nem bírói típusú alapjogvédő intézmények – ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok – által egyértelműen a jogvédelmi rendszerhez hozzáadott értéket jelentenek mindazok a tevékenységek, amelyek az alapjogvédelemnek a bíraskodáson túli területét jelentik. A kvázi bíraskodási, vagyis az egyéni panaszok kivizsgálására és orvoslására vonatkozó hatáskörüik pedig a bírói út alternatívájaként jelenthet alapjogvédelmi többletet – az ügyfélbarátság, vagyis az általuk nyújtott eljárás rugalmassága, kötetlensége (nem kötelező erejű intézkedések esetén, az ombudsmanok és az FRP esetében), könnyű hozzáférhetősége, olcsósága (illetékmentessége), gyorsasága, illetve az adott szervnél koncentrálódó szakértelem folytán. Mindaddig igaz ez a pozitív megállapítás, amíg a nem bírói jellegű jogérvényesítési lehetőségek csupán alternatívaként kerülnek szabályozásra, és nem vonják el a polgároktól a bírósághoz fordulás lehetőségét. A magyar szabályozásban ilyen problémával nem találkozunk: egyik jogvédő intézmény választása sem zárja ki a bírósághoz fordulás lehetőségét, az általuk hozott vagy a közreműködésükkel születő kötelező hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatát kérni ugyancsak minden esetben van mód.

Emellett a nem bírói típusú alapjogvédő szervek sok szálon kapcsolódnak az Alkotmánybírósághoz és a

rendesbíróóságok alapjogvédelmi hatásköreihez, tevékenységéhez. Ha az országgyűlési biztosok jogalkotási problémákkal szembesülnek, beindíthatják az alkotmánybíróasági normakontroll eljárást; az alapjogvédő intézmények saját jogalkotási javaslataikkal pedig közvetíthetik az alkotmánybíróasági standardokat a jogalkotónak. Alapjogi szakértelem és szemléletmód birtokában az alapjogvédő intézmények bizonyos megszorításokkal pótolhatják, illetve előmozdíthatják a rendesbíróóságok alapjogvédő, illetve alapjog-értelmező tevékenységét.

Meggyőződésem, hogy a differenciált alapjogvédelmi intézményrendszer nem árt az alapjogok ügyének. Természetesen a jogalkotó feladata és felelőssége, hogy az alapjogvédelmi intézményrendszer újabb, nem bírói típusú, illetve – az országgyűlési biztosok kivételével⁶⁹ – nem hagyományos elemeit, mint amilyenek a jelen írásban vizsgált jogvédő fórumok, megfelelő jogállással és hatáskörökkel illeszse a jogvédő intézményi struktúrába. Ha ennek során a jogalkotó hibát követ el, azt korrigálni kell.⁷⁰ Ugyancsak fejlesztésre szorulhat az intézmények alapjogvédelmi gyakorlata annak érdekében, hogy minél inkább betölthessék sajátos alapjogvédelmi rendeltetésüket.

Annak érdekében, hogy a polgárok eligazodjanak a jogvédő szervek rendszerében, elsősorban nem az alapjogvédelmi rendszert kell átalakítani, hanem megfelelő információkhoz kell juttatni az érintetteket, hogy megalapozottan választhassanak a fórumok közül. Ez utóbbi, tájékoztató, jogismeretet fejlesztő funkció egyként az alapjogvédő tevékenységek egyik jelentős összetevője. Az egyutas-egységes, különösen is a hierarchikus szervezett⁷¹ jogvédelmi intézményrendszer függetlensége sokkal könnyebben támadható, tevékenysége sokkal könnyebben befolyásolható. Az ilyen célok, felvetések tehát legalábbis gyanúsak kell legyenek.

JEGYZETEK

1. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.
2. Vö. BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2003, 231.
3. Emellett az alkotmány 8. § (1) bekezdése alapján az alapjogvédelem valamennyi állami szerv feladata.
4. Lásd alkotmány 32/B. §; 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról (Obtv.); 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Nektv.), valamint 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról (Avtv.).

5. Lásd 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (Ebktv.) és 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól. Az EBH 2005-ben kezdte meg működését.
6. A releváns irányelvekre a későbbiekben visszatérünk.
7. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.); az FRP-re vonatkozó szabályokkal kiegészítette a 2007. évi XC. törvény. Az FRP 2008-tól működik.
8. G. KARÁCSONY Gergely: *Gondolatok a Független Rendészeti Panasztestület működéséről*, Rendészeti Szemle, 2009/9, 37; KALTENBACH Jenő: *A rendőrség civil kontrollja Magyarországon*, Rendészeti Szemle, 2009/4, 13.
9. Külön szerteágazó jogirodalmi vita és elemzések tárgya, hogy ezt hogyan, milyen jogszabály-alkotási áttételekkel alapozzák meg az alkotmány releváns rendelkezései [57. § (1) bekezdés, 70/K. §].
10. Obtv. 16. § (1) bekezdés, 29. § (4) bekezdés, 20. § (1) bekezdés, 21. § (1) bekezdés.
11. Nektv. 20. §.
12. Obtv. 27/B. § (2) bekezdés.
13. Avtv. 27. § (1) bekezdés.
14. Vö. Obtv. 17. § (5) bekezdés.
15. Az adatvédelmi biztos hatósági jellegű jogosítványairól a jogellenes személyesadat-kezelés vonatkozásában az Avtv. 25. § (4)–(5) bekezdése, illetve a titokminősítéssel kapcsolatban a 26. § (5) bekezdése rendelkezik. Az intézkedések kötelező erejének hiánya az ombudsmani intézmény jellegadó sajátossága, ezzel szemben a kötelező erejű, kvázi hatósági jogkörök az adatvédelmi biztost eltávolítják az ombudsman jellegtől. Azáltal, hogy a hatósági jellegű döntéssel szemben biztosítani kell a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, illetve hogy garanciális okokból az ilyen jellegű döntést eredményező ombudsmani eljárás maga is nagyobb formalizáltságot igényel, az ombudsmani intézmény éppen azokból az előnyeiből veszít, amelyek indokolják működtetését a bírósági eljárás alternatívájaként – végső soron az intézmény létjogosultsága válhat kétségesse.
16. Ebktv. 14. § (1) bekezdés a) pont, 15/A. §, 17. §.
17. Kaltenbach Jenőnek, az FRP elnökének értékelése szerint ez igen gyenge garancia: kb. 20 százalékos csupán az állásfoglalások országos rendőrfőkapitány általi elfogadásának aránya, ugyanakkor az eltérések indokolása nem tűnik érdeminek. Lásd KALTENBACH (8. vj.) 16.
18. Rtv. 92. § (1) bekezdés és 93/A. § (7) és (9) bekezdés.
19. *Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights (Paris Principles)*. Az 1991-ben Párizsban, a nemzeti emberijog-védő intézmények első nemzetközi konferenciáján meghatározott követelményeket 1992-ben az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (UN Commission on Human Rights Resolution 1992/54 of 3 March

- 1992), majd 1993-ban az ENSZ Közgyűlése határozatban (UN General Assembly Resolution 48/134 of 20 December 1993) fogadta el. Magyarul összefoglalja LEGÉNY Krisztián: *Jogvédő szervek a Magyar Köztársaságban*, Magyar Közigazgatás, 2005, 5.
20. Morten KJAERUM: *National Human Rights Institutions Implementing Human Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, 6–7; Anna-Elina POHJOLAINEN: *The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the United Nations*, The Danish Institute for Human Rights, 2006, 7–8.
 21. POHJOLAINEN (20. vj.) 1.
 22. Az ombudsmani intézmény világszerte való elterjedésével párhuzamosan változott, fejlődött az intézmény funkciója is. Az ombudsmanadaptációk legutóbbi hullámában, a XX. század második felének totalitárius államberendezkedéseire adott válaszként jöttek létre azok az ombudsmani hivatalok, amelyek feladata kifejezetten az emberi jogok védelme. Ezt megelőzően az ombudsmanok elsődleges rendeltetése a közigazgatás feletti kontroll erősítése volt, amelynek érdekében fogadták, kivizsgálták és orvosoltatták a polgároknak a közigazgatási hibákat sérelmező panaszait. Az ombudsmanok mint nemzeti emberijogvédő intézmények kérdéséhez lásd Linda C. REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, 82.
 23. *A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. július 29.) a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról*, 13 cikk. A független antidiszkriminációs szerv létrehozatalára irányuló kötelezettséget 2002-ben az EU a nemi diszkrimináció területére terjesztette ki: *Az Európai Parlament és a Tanács 2002/73/EK irányelve (2002. szeptember 23.) a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról* szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról, 1. cikk 7. pont.
 24. Avtv. 25. § (1) bekezdés.
 25. Obtv. 27/B. § (1) bekezdés.
 26. Lásd az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatát: 28/1994. (V. 20.) AB határozat.
 27. Lásd a zöldombudsman tevékenységeinek leírását: <http://www.jno.hu/hu/?&menu=magunkrol>.
 28. Ebktv. 15. § (5) bekezdés.
 29. KÁDÁR András Kristóf: *A bőség zavara? A magyar antidiszkriminációs fórumrendszer vázlata*, in *Lejtős pálya. Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség*, szerk. MAJTÉNYI Balázs, Budapest, L'Hartmann, 2009, 47. A tematikus vizsgálatok folytatására vonatkozó jogkört a szerző az EBH egyéb hatásköreiből kifejezett jogszabályi előírás nélkül is levezethetőnek tartja.
 30. KALTENBACH (8. vj.) 15.
 31. Párizsi alapelvek A. 3. (iv) d) pont.
 32. KJAERUM (20. vj.) 18.
 33. Obtv. 27/B. § (3) bekezdés g) pont, Ebktv. 14. § (1) bekezdés h) pont; a jelentés EBH általi elfogadásához az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület egyetértése szükséges [Ebktv. 17/B. § (3) bekezdés].
 34. Obtv. 27/B. § (3) bekezdés d) pont.
 35. Ebktv. 14. § (1) bekezdés b) és g) pont, 18. § (1) bekezdés. Ezeknek a hatásköröknek a problémáira hívja fel a figyelmet KÁDÁR (29. vj.) 48.
 36. A párizsi alapelvek rendszerét tekintve a vizsgálati funkciók a nemzeti emberijogvédő intézmények ombudsmani hagyományaiból erednek, míg ezeknek a szerveknek a másik gyökeréből, a többtagú testületként működő vizsgálóbizottságoktól származtatható a tanácsadói szerepkör. Lásd Christopher S ELMENDORF: *Advisory Counterparts to Constitutional Courts*, Duke Law Journal, February 2007. 962. A különböző funkcióknak az aránya alapján különböztethetők meg a nemzeti emberijogvédő intézmények típusai is. A nemzeti emberijogvédő intézmények típusaihoz lásd POHJOLAINEN (20. vj.) 16-tól.
 37. A nemzeti emberijogvédő intézmények vonatkozásában vö. KJAERUM (20. vj.) 5–6 és POHJOLAINEN (20. vj.) 2.
 38. Mivel ez a szerv felel meg a független jogállás és az általános alapjogvédő hatáskör követelményének; más megközelítések szerint ide sorolható szakosított ombudsmani intézmények együttese is. Vö. KJAERUM (20. vj.) 6.
 39. Legkevesebé az FRP-re igazak ezek a megállapítások; a panasztestület az egyedi panaszok kivizsgálásán túl nem rendelkezik széles körű alapjogvédelmi funkciókkal, csak szűk terjedelmű jogalkotási javaslattevési hatáskörrel. Az FRP – szemben az országgyűlési biztossokkal – kifejezetten egyéni alapjogvédő szerv.
 40. Ennek adják egyfajta strukturális garanciáját a párizsi alapelvek azzal, hogy – a függetlenség mellett – a nemzeti emberijogvédő intézmény plurális összetételét kívánják meg, amely biztosítja az emberijogvédelemben érintett különböző társadalmi csoportok képviselését. Az utóbbi években ennek a követelménynek a szükségessége megkérdőjeleződött, tekintettel arra, hogy a párizsi alapelvekben foglaltaknak megfelelő alapjogvédelmet ellátó intézmények közül számos egyszemélyes formában működik (ahogyan Magyarországon is az országgyűlési biztosi intézmények). Vö. POHJOLAINEN (20. vj.) 7–8.
 41. Az Európai Unió már említett antidiszkriminációs irányelvei mellett lásd *Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról*, 28. cikk.
 42. Eddig egy ombudsmant választottak újra, az első kisebbségi biztost (aki jelenleg egyébként az FRP elnö-

ke), és még egy esetben, a 2007-ben leköszönt adatvédelmi biztos esetében került sor újrajelölésre, azonban ez nem volt sikeres. Igaz ugyanakkor, hogy Péterfalvi Attila volt adatvédelmi biztos, újrajelölésének sikertelenségét követően, 2008-ban az ombudsmani hivatal hivatalvezetőjeként folytatta pályafutását. Ehhez a hivatalban lévő biztosok döntésére volt szükség.

Ehhez képest sok példát említhetünk arra, hogy országgyűlési biztosok még hivatali idejük lejárta előtt másik közjogi megbízatást vállaltak. Az első ombudsmani ciklusban az általános helyettes lemondott tiszttségéről, mert az Országgyűlés legfőbb ügyésznek választotta. A második ciklusban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa alkotmánybíróvá választása, az általános helyettes pedig miniszterré való kinevezése miatt mondott le. Az említett tiszttségek közül a miniszteri pozíció a miniszterelnöktől függ, az egyszerű többséggel megválasztandó legfőbb ügyészi tiszttség elnyerése pedig a kormánytöbbség függvénye. A parlamenti pártok közötti politikai természetű megegyezés az alkotmánybírák kiválasztási eljárásában (a jelölőbizottságban) is szerepet játszik.

43. Lásd 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről 1. § (3)–(4) bekezdés, 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról 2. §, valamint 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról 6. § és 39. § b) pont.
44. KALTENBACH (8. vj.) 12–13.
45. KALTENBACH (8. vj.) 12.
46. Rtv. 6/A. § (2) bekezdés.
47. Obtv. 22. § a) és d) pont.
48. Obtv. 22. § b) pont.
49. A nemzeti emberijogvédő intézményeknek az alkotmánybíráskodáshoz hasonló szerepvállalásához, illetve jelentőségének növekedéséhez lásd ELMENDORF (36. vj.) 955–956.
50. Obtv. 22. §.
51. Obtv. 25. §.
52. Az adatvédelmi biztos vonatkozásában: Avtv. 25. § (1) bekezdés, illetve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vonatkozásában: Obtv. 27/B. § (3) bekezdés e) pont.
53. Ebktv. 14. § (1) bekezdés d) pont. A 17/B. § (3) bekezdése értelmében a javaslatok hatóság által történő elfogadásához az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület egyetértése szükséges.
54. Rtv. 6/A. § (1) b)–c) pont.
55. Avtv. 25. § (1) bekezdés, Obtv. 27/B. § (3) bekezdés e) pont.
56. Ebktv. 14. § (1) bekezdés c) pont.
57. Lásd Ebktv. 17/B–C. §. Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület által adott értelmezés az EBH-t nem köti, de egyes döntéseinek meghozatalához a tanácsadó testület egyetértése szükséges.

58. D. TÓTH Balázs – ENYEDI Krisztián – HALMAI Gábor – NÉMETH Attila – POLGÁRI Eszter – SÓLYOM Péter: *Alkotmányos és nemzetközi emberi jogi követelmények a rendes bíróságok gyakorlatában*, in *Bíróságok mérlegen II.* szerk. FLECK Zoltán, Budapest, Pallas, 2008, 83. és 87. Lásd még BENCZE Mátyás: *A magyar felsőbbírási gyakorlat jellemző problémái*, in *uo.*, 218–219.
59. Vö. 57/1991. (XI. 8.) és 45/2005. (XI. 14.) AB határozat.
60. Ennek klasszikus és sokszor tárgyalt példája a közszereplők bírálhatóságával foglalkozó 36/1994. (VI. 24.) AB határozat. Hosszan elemzi D. TÓTH et al. (58. vj.) 89. Az alkotmányos követelmény és jogalkalmazás kapcsolatához vö. továbbá URTZ Renáta: *Egyéni jogserelmek és az Alkotmánybíróság*, in *A megtalált alkotmány. A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*, szerk. HALMAI Gábor, Budapest, INDOK, 2000, 198–204.
61. Az FRP gyakorlatának G. Karácsony által adott kritikája összefügg ezzel a szereppel. A szerző felveti, hogy az FRP nem épít esetjogot, nem hivatkozik saját korábbi állásfoglalásaira, pedig ezzel jobban szolgálhatná, hogy az általa kialakított alapjogvédelmi szint és irányvonalak a jogalkalmazás számára is irányt mutassanak. Ugyanakkor megállapítja, hogy a panasztestület állásfoglalásaiból kirajzolódik az általa alkalmazott alapjogsérlemi teszt. Lásd G. KARÁCSONY (8. vj.) 44–46.
62. Jane DINSDALE: *Az Európa Tanács és az ombudsmanintézmény*, in *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után*, Budapest, Országgyűlési Biztosok Hivatala, 1997, 30; Ewa LETOWSKA: *Az ombudsman feladatai a politikai átalakulás hajnalán*, in *uo.*, 36–37 és 39.
63. SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”*, in *Az odaát nyíló ajtó*, szerk. MAJTÉNYI László, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001, 83.
64. Obtv. 16. § (1) bekezdés.
65. Rtv. 92. § (1) bekezdés.
66. Párizsi alapelvek A. 3. (a) pont.
67. Rtv. 93/A. § (8) bekezdés.
68. 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 16. §.
69. Az ombudsmani intézmények – eltérően a bírói típusú alapjogvédelemtől – nem tekinthetők a modern jogállami alapjogvédelem nélkülözhetetlen összetevőinek, ugyanakkor az kijelenthető, hogy napjainkban már nemzetközi, illetve európai összehasonlításban is a jogvédelmi struktúra szokásos elemeivé váltak.
70. Az FRP-re vonatkozó szabályozás hibáihoz, hiányosságaihoz lásd KALTENBACH (30. vj.)
71. Például egy főombudsmanból és neki alárendelt szakosított helyettes biztosokból álló rendszer – szemben a jelenlegi önálló, független országgyűlési biztosokból álló rendszerrel.

AZ ADATVÉDELEMÉRT ÉS AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁGÉRT FELELŐS BIZTOS INTÉZMÉNYÉRŐL

Immár másfél évtized telt el az első adatvédelmi biztos megválasztása óta. A biztos előtti kihívások megváltoztak: alapvetően átalakult az a technológiai környezet, amelyben az adatvédelmi jognak mint hatékony magánszféra-védelmi eszköznek hatnia kell; a korrupció az állami működés alapjait fenyegető olyan veszéllyé vált, amelynek leküzdéséhez még hatékonyabb információszabadság-jogra van szükség. Ideje átgondolni, melyek az adatvédelmi biztos működésének fő jellemzői a hatályos szabályozás szerint, és meghatározni azt az ideális modellt, amely felé az intézmény szabályozásának el kell mozdulnia a másfél évtized tapasztalatai alapján. Az alábbiakban tehát, ha adatvédelmi biztost említek, a létező adatvédelmi biztossról lesz szó; az információs biztos pedig e szövegben egy ideális adatvédelmi és információszabadságért felelős biztosi intézményt jelent.

Elsőként az adatvédelem és a magánszféra-védelem viszonyát vizsgálom, amellet érvelve, hogy – a létező adatvédelmi biztossal ellentétben – az ideális információs biztos hatáskörének ki kell terjednie a magánszféra-védelem teljes spektrumára. Ezt követően az adatvédelmi biztos intézményének fő funkcióit tárgyalom, végül felvázolom az információs biztos lehetséges szabályozásával kapcsolatos főbb követelményeket.

ADATVÉDELEM ÉS MAGÁNSZFÉRA-VÉDELEM

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Országgyűlés az adatvédelmi biztost „a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való alkotmányos jog védelme érdekében” választja. Az alkotmány 32/B. § (4) bekezdése szerint az Országgyűlés „egyes alkotmányos jogok védelmére” választhat külön biztost.

Az alkotmány 59. §-a szerint a Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magánti-

tok és a személyes adatok védelméhez való jog. Ez a rendelkezés szorosan kapcsolódik az alkotmány 54. §-ában biztosított, az emberi méltósághoz fűződő joghoz („a Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani”). Az emberi méltósághoz való jog egyik eleme,¹ aspektusa vagy megnevezése² az Alkotmánybíróság gyakorlatában a magánszférához fűződő jog, amelynek lényege, hogy „az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek”.³

Az Alkotmánybíróság egyes esetekben magának a magánszférához fűződő alkotmányos jognak a sérelmét is megállapítja (például elektronikus megfigyelőrendszerek alkalmazásakor⁴), sokszor pedig párhuzamosan hivatkozik az alkotmány 54. és 59. §-ára valamely jogkorlátozás megítélésakor. Az 59. § olyan jogokat sorol fel, amelyek „magánszférajogokként” definiálhatók. Ezek a jogok a jó hírnév, a magánlakás, a magántitok – vagyis a magánszféra egyes elemei védelmére irányulnak. A magánszféra védelmét szolgálja a személyes adatok védelméhez fűződő jog is, amikor nem minden esetben a hagyományosan a magánszférába sorolható (akár nyilvános), ám a természetes személlyel összefüggésbe hozható adatokkal kapcsolatban biztosít védelmet (illetőleg a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban ezen túlmenően rendelkezési jogot) az érintett személynek. E jog elismerése mögött az a megfontolás áll, hogy a korszerű informatika eszközeivel ezek az adatok olyan tömegben tárolhatók, oly módon dolgozhatók fel és csoportosíthatók, hogy a feldolgozás eredménye a kiinduló adatok titokkénti minőségétől függetlenül sértheti a magánszférát.

Az adatvédelmi biztos gyakorlatában a személyes adatok védelmének a magánszféra védelméhez (így az emberi méltósághoz) való joggal való szoros kapcsolata két problémát vet fel. Kerülendő, hogy 1. a biztos az adatvédelmi jog alkalmazása során – pusztán szövegtámaszt jogértelmezést követve, az interpretáció egyéb módjait elhanyagolva – olyan ügyekben lépjen fel, amelyek a magánszférához fűződő jogot, illetve az emberi méltósághoz való jogot távolról

sem érinthetik. A személyes adatok védelmének – információs önrendelkezési jogként értelmezett – tartalmából természetesen következik az, hogy számos esetben olyan személyes adatok kezelése kerül jogi szabályozás hatálya alá, amelyek kezelése a hagyományos titokvédelmi rendszerben nem jelent például titoksértést. Ezért hangsúlyozni kell, hogy ezen a nemkívánatos eseten nem azt értjük, ha valamely nem titoknak minősülő adat kezelésével kapcsolatban lép fel a biztos, hanem azokat az eseteket, amelyekben a kezelt adatok csoportosításával, további felhasználásával stb. sem képzelhető el a magánszféra sérelme, vagyis a fellépés az adatvédelmi jog célját nem szolgálja. Problémaként merülhet fel továbbá az is, hogy 2. a biztos nem tud fellépni olyan esetekben, amelyek a magánszférához való jog sérelmét jelentik, ám az Avtv. hatályából és az adatvédelmi jog fogalomrendszeréből következően kizárt a hatásköre.⁵ Előfordulhatnak azonban olyan esetek is, amelyekben még a magyar adatvédelmi jog szélesen értelmezhető fogalmai sem teszik lehetővé a fellépést, mert személyes adatkezelés nem történik, ám a magánszféra sérül. Így például motozás, testszenzorok alkalmazása esetén a magánszféra-védelem érdekében történő fellépés csak olyan értelmezésekre alapítható, amelyek feszegetik az adatvédelmi jogi fogalomrendszer kereteit.⁶

Nézetünk szerint az első probléma helyes jogértelmezéssel elkerülhető. Ennek keretében az egységes, következetes fogalomrendszer használata és a tudatos dogmatikaépítés jogászai munkájának mindenkor együtt kell járnia az alkotmánykonform teleologikus jogértelmezés elvégzésével. Az adatvédelmi biztos által felügyelt joganyagnak mindenkor a személyes adatok védelmét (és közvetett módon a magánszféravédelmet) és a közérdekű adatok nyilvánosságát kell hatékonyan szolgálnia, a két érdek közötti új egyensúly⁷ megteremtésével. E célokra, funkciókra azonban nem lehet *közvetlenül* jogi következtetést alapítani (mert ebben az esetben az eredmény önkényes, kiszámíthatatlan lesz), hanem azok csak következetesen kiépített dogmatikán keresztül hathatnak.

Erre példa a választási kampánnyal összefüggő adatkezelésekről szóló, 2010. január 21-én kibocsátott ajánlás: a dokumentum az egyes nyilvánosan elérhető adatok (például egyéni vállalkozók nyilvántartása, szakértői névjegyzékek, közfeladatot ellátó szervek irányítói és munkatársai adatai) kampánycélú felhasználásának értékelésekor a jogszerűséget a nyilvánosságra hozatal eredeti céljához kapcsolja; ezt a célt pedig jogértelmezéssel úgy állapítja meg, hogy figyelemmel van a személyes adatok védelméhez fűződő jog és a magánszférához fűződő jog összefü-

gésére. „Az adatkezelési célt az egyes nyilvánosságra hozott adatállományok tekintetében a jogalkotó általában – az Avtv. 3. § (3) bekezdésével összhangban – meghatározza; egyes esetekben az elmarad, illetőleg az Avtv.-t időben megelőző szabályozás az adatkezelési célról nem rendelkezik. A cél meghatározásánál mind a jogalkotónak, mind iránymutatás hiányában a jogalkalmazónak abból kell kiindulnia, hogy az adatvédelmi jog a magánszféra védelmét szolgálja a személyes adatok feletti rendelkezési jog kereteinek meghatározásával.”⁸

A második probléma azonban jogalkotással oldható meg: az ideális információs biztosnak ezért nem csupán „adatvédelmi”, hanem „magánszféra-védelmi” biztosnak is kell lennie, és az adatvédelmi jog fogalomrendszere nem zárhatja ki hatáskörét azokban az esetekben, amelyekben a magánszférához való alkotmányos jog sérül.

AZ ADATVÉDELMI BIZTOS

Visszatekintés

A személyes adatok védelméről szóló törvény megalkotását megelőző műhelymunka során is megjelent a törvény rendelkezéseinek érvényesülése felett őrködő független ellenőrző szervezet létrehozásának igénye. A kezdetekben még nem dőlt el, hogy ez a szerv „igazgatási jellegű országos főhatóság” vagy „ombudsmanszerű, az országgyűlésnek alárendelt szerv” legyen-e.⁹ A az országgyűlési biztos intézményéről szóló korabeli irodalomban jelent meg a gondolat, hogy az ombudsmanmodell szerint létrehozott adatvédelmi biztos a megfelelő megoldás.¹⁰ A törvényi szabályozásban 1993 óta létező, majd 1995-től működő adatvédelmi biztosi intézmény az országnak az Európai Unióhoz való 2004-es csatlakozásával közösségi jogi elismerést nyert. Az Európai Parlament és a Tanács a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában *az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról* szóló 95/46/EK irányelve szerint a tagállamnak működtetnie kell az annak átültetését szolgáló nemzeti jogszabályok érvényesülését felügyelő szervet; az Európai Unió Alapjogi Chartája pedig új minőséget adott az adatvédelem uniós szabályozásának azzal, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jogot önálló alapjognak ismerte el, és védelmére független hatóságot rendelt.

Majtényi László úttörő munkájában határozta meg azokat a máig érvényes feltételeket, amelyek fennállása indokoltá teszi valamely alkotmányos alapjog védelmére ombudsman választását. E teszt szerint célszerű szakombudsmant választani abban

az esetben, ha „az alkotmányos jog sérelme a polgárok számára különösen nagy veszélyt jelent és a polgári társadalom önvédelmi reflexei nem elég erősek”; Majtényi ez okból javasolja adatvédelmi biztos választását.¹¹ Hangsúlyozni kell, hogy Majtényi könyve az ombudsman intézményéről szól: szakosított „ombud”-ként tárgyalja az adatvédelmi biztost. Az ombudsman „csak tanácsot ad, véleményt nyilvánít, figyelmeztet”;¹² a szerző devianciaként érzékeli a brit adatvédelmi biztos – ahogy írja: „ombud” – azon jellemzőjét, hogy az adatvédelmi törvény rendelkezéseinek ellenőrzése mellett „szabálysértési és bünvádi eljárást is indíthat”. Pedig ez nem véletlen: az európai adatvédelmi biztosok – kevés kivétellel – kezdettől *nem ombudsmanként* működnek (ezt bevett elnevezésük: „*data protection/information commissioner*”, „*Datenschutzbeauftragte*” stb.) is tükrözi. A magyar adatvédelmi biztos tevékenysége is igen korlátozottan írható le (a kezdetektől!) az ombudsmanirodalom szokásos kategóriáival és problémáival („*maladministration*”, alkotmányos visszasság, „hatóság” fogalma stb.), mivel ezek az adatvédelmi biztosi működés szempontjából többnyire irrelevánsak.

A Majtényi által meghatározott okok nyilvánvalóan fennálltak az intézmény működésének kezdetekor; az információs jogok léte újdonságszámba ment (a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog léte az intézmény működését követő években sem vált kellően ismertté); ám a mai környezetben is megállják a helyüket. Az információs társadalom környezetében a személyes adatok kontrollálatlan gyűjtése még a korábbiakhoz képest is nagyobb veszélyt jelent, amelynek elhárítására – immár a közösségi jog alapján is – egy speciális szakértelemmel rendelkező intézmény hivatott; a közérdekű adatok nyilvánosságán őrködő független intézmény léte pedig aligha szorulhat indoklásra egy olyan államban, amely működését alapjaiban fenyegeti a korrupció. A helyzet tehát részben ugyanaz, részben – éppen az intézmény működésének következményeképpen – változott is: az információs jogok széles körben ismertté és gyakorolttá váltak; az önvédelmi reflexek működnek, a jogukkal élni kívánó polgároknak a hatékony jogérvényesítés lehetőségét kell biztosítani.

Mi tehát a teendő? A válaszkísérletek megfogalmazása előtt az alábbiakban az adatvédelmi biztos intézményének hatályos szabályozásából körvonalazható funkciókat határozom meg, és összegzem az e funkciók gyakorlásának tapasztalatokat.

A hatályos szabályozás

Az adatvédelmi biztos feladat- és hatásköreit az Avtv. (elsősorban annak 24. és 25. §-a), valamint az *az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény* (Obtv.) határozza meg (mivel az Avtv. szerint az adatvédelmi biztosra „[...] – e törvényben foglalt eltérésekkel – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni” [23. § (2) bekezdés]). E szabályok alapján az adatvédelmi biztos feladat- és hatásköreit három csoportba sorolhatjuk attól függően, hogy azok a biztos mely funkciójához kapcsolódnak.

1. *Alapjogvédelmi funkció.* A biztos természetesen az egyedi ügyek kapcsán is mindenkor alapjogvédelmet is ellát, hiszen egyedi állásfoglalásait, határozatait is az adatkezelésre vonatkozó jogszabályok alkotmánykonform értelmezésére építi. Ám szűkebb értelemben e funkcióhoz azokat a feladatköröket soroljuk, amelyek gyakorlása kapcsán a biztos közvetlenül az alkotmányban rögzített személyes adatok védelméhez és közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog érvényesítéséért lép fel, és nem egyedi jogvitákban jár el. Ide tartozik (a) az alkotmányos jogok érvényesülésének monitorozása, (b) a jogszabályi környezet alakítása nemzeti és uniós szinten, (c) az adatkezelést szabályozó jogszabályok alkotmánykonform értelmezésének megállapítása és (d) az információs jogok érvényesítésének más módokon történő elősegítése.

A biztosi intézmény e funkciójához tartozik, hogy figyelemmel kísérje a személyes adatok védelmének és a közérdekű adatok, közérdekből nyilvános adatok nyilvánossága érvényesülésének feltételeit [Avtv. 25. § (1) bekezdés]; ez azonban nemcsak passzív monitoring tevékenységet jelent, hanem azt is, hogy a biztos a tapasztaltak alapján „javaslatot tesz az adatkezelést, a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságát érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi az ilyen jogszabályok tervezetét” [25. § (1) bekezdés]. A biztos tehát – figyelemmel a felügyeletére bízott alapjogok érvényesülésére – aktívan lép fel a jogi környezet alakításáért is, mindenkor az információs jogok oldalán. Megjegyzendő, hogy ebben az esetben is tudatosan kerüljük az „ombudsmani alapjogvédelem” fordulat használatát: míg ugyanis a fenti tevékenység az adatvédelmi biztos működésének súlyponti eleme, addig például az állampol-

ELŐFORDULHATNAK
OLYAN ESETEK IS, AMELYEK-
BEN MÉG A MAGYAR
ADATVÉDELMI JOG SZÉLE-
SEN ÉRTELMEZHETŐ FO-
GALMAI SEM TESZIK LEHE-
TŐVÉ A FELLÉPÉST, MERT
SZEMÉLYES ADATKEZELÉS
NEM TÖRTÉNIK, ÁM A MA-
GÁNSZFÉRA SÉRÜL.

gári jogok országgyűlési biztosának jogszabály-véleményezési tevékenysége „kivételes”.¹³ A jogszabályalkotás kezdeményezése kapcsán említendő, hogy a biztosnak – bár ez a magyar jogi környezetben nem különleges jogosítvány – bárkihez hasonlóan módja van utólagos normakontrollt, illetve alkotmányos mulasztás megállapítását kezdeményezni az Alkotmánybíróságnál. Ide soroljuk a biztosnak azt a véleményezési jogát is, amely az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv tevékenységével kapcsolatosan külön törvényben meghatározottak szerint közzéteendő adatokra vonatkozó különös, illetve egyedi közzétételi listák tekintetében áll fenn [Avtv. 24. § f) pont], illetve amely korábban illetve meg a biztost a titokkörü jegyzékek vonatkozásában a *minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény* hatálybalépéséig.

Fontos, hogy a biztosnak az Európai Unió együttműködési fórumai keretében lehetősége van uniós szinten is hatni a jog alakulására (hiszen „külön törvényben meghatározott szervekkel vagy személyekkel együttműködve képviseli a Magyar Köztársaságot az Európai Unió közös adatvédelmi felügyelő testületeiben” [Avtv. 24. § g) pont]). Ennek a tevékenységnek a terepe elsősorban a 95/46/EK irányelv 29. cikke alapján működő, a személyes adatkezelés¹⁴ vonatkozásában az egyének védelmével foglalkozó munkacsoport.¹⁵ A munkacsoport az irányelv 30. cikke szerint az irányelv értelmében elfogadott nemzeti intézkedések alkalmazása körébe tartozó minden kérdést megvizsgál azok egységes alkalmazása érdekében; véleményt nyilvánít a Bizottság felé a közösség és a harmadik országok védelmének szintjéről; tanácsot ad a Bizottságnak az irányelv javasolt módosításaival, a személyes adatok feldolgozása tekintetében a természetes személyek jogainak és szabadságainak biztosítását célzó további vagy különleges intézkedésekkel és az e jogokat és szabadságokat érintő, egyéb javasolt közösségi intézkedésekkel kapcsolatban, valamint véleményt nyilvánít a közösségi szinten kidolgozott etikai szabályzatokról. Bár a munkacsoport tevékenysége elsősorban a kettős célú – a személyes adatok védelme mellett az (elsősorban üzleti célú) adatáramlás szabad folyamánának biztosítása érdekében megfogalmazott irányelv egységes értelmezését szolgálja, az általa kibocsátott dokumentumok előkészítése során jellemzően megjelenik a nemzeti szinten elsősorban hatósági jogalkalmazást (lásd alább) végző felügyelő szervek és az alapjogvédő funkciót ellátó szervek (így a ma-

gyar adatvédelmi biztos) közötti törésvonal. Nézetünk szerint az európai Alapjogi Charta elfogadása ahhoz vezethet, hogy az alapjogvédelmi funkció és szemlélet azoknál a felügyelő hatóságoknál is erősödik majd, amelyek tevékenysége jelenleg hatósági jogalkalmazásban merül ki (e szervek alapjogvédő funkciójának elismerésére utaló jel az Európai Bíróság közelmúltbeli határozata a Bizottság kontra Németország ügyben is, ismertetését lásd alább).

E funkcióhoz soroljuk a biztos azon feladatkörét, amely szerint „elősegíti a személyes adatok kezelésére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi rendelkezések egységes alkalmazását” [Avtv. 24. § d) pont], valamint azt a törvény által biztosított lehetőséget, hogy a biztos „feladatkörében általános jelleggel ajánlást bocsáthat ki” [24. § e) pont].

Az adatkezelésre vonatkozó jogszabályok egységes alkalmazásának elősegítésére a biztosnak több lehetősége van: ide tartozik (ezért említjük a fenti két feladatkört egymáshoz kapcsolva) valamely nagyobb problémakör átfogó vizsgálata kapcsán a

vonatkozó szektorális joganyag alkotmánykonform értelmezésének megállapítása, jellemzően ajánlásban,¹⁶ sok esetben (az Avtv. szerint) hivatalbóli eljárás keretében, (a belső szabályozás szerint) projektvezetők irányítása alatt, projektcsoportokban.

A jogszabályok egységes alkalmazásának elősegítése érdekében a biztos párbeszédet kezdeményezhet a bíróságokkal, kezdeményezheti jogegységi határozat kiadását, szintén az alkotmánykonform értelmezés támogatása érdekében. A jogértelmezés során a biztosnak két rossz hagyományt is le kell küzdenie: az egyik a szorosan szövegekötött értelmezés hagyománya, a másik pedig az az adatvédelmi joggal foglalkozó szakemberek között sajnos elterjedt szokás, amely valamely erkölcsi elv érvényesítésére irányuló – egyébként helyes – törekvést párosít a dogmatikai igényesség hiányával (és mindezt tévesen „alapjogvédelemnek” nevezi). A két gyakorlat olyan értelmezéseket eredményez, amelyek nem a védett alkotmányos jogok érvényesítését szolgálják vagy önkényesek. A biztosnak mindenkor arra kell törekednie, hogy következetes dogmatikát építsen az Avtv. rendelkezései felé, ám ezt úgy tegye, hogy értelmezése során folyamatosan figyelemmel legyen az alkotmány 59. § és 61. §-ában rögzített jogok tartalmára (valamint a közösségi jogra) is. Ebben a munkában szerencsére hasznosíthatók a magyar jogtudomány új irányzatának eredményei, amely például az objektív teleologikus jogértelmezés módszerének alkal-

mazását proponálja a lehetséges (önmagukban koherens) értelmezések közötti választás esetén.¹⁷

Végül ide sorolhatók azok a tevékenységek, amelyek az információs jogokról való tájékoztatást, az e jogokkal kapcsolatos tudatosság növelését szolgálják, például a sajtó gyors és pontos tájékoztatása, rendezvények, konferenciák, az adatkezelőkkel párbeszédre módot adó események szervezése (2008 óta a biztos rendszeresen egy súlyponti témának szentelt konferenciát szervez az adatvédelem napja és az információs szabadság napja alkalmából, valamint sor került sok egyéb tematikus konferencia, előadás stb. megrendezésére a biztosi hivatalban).

2. *Ombudsmani jogalkalmazás, mediáció.* A következő adatvédelmi biztosi funkció az, amely az adatvédelmi biztosi tevékenységben leginkább emlékeztet egy ombudsman működésére. A biztos kivizsgálja a hozzá érkezett bejelentéseket [Avtv. 24. § b) pont], meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsáthat ki [24. § e) pont] (ez az egyedi címzetteknek szóló ajánlás a biztosi gyakorlatban „állásfoglalásként” jelenik meg). Ha az ügyben a biztos jogellenes adatkezelést észlel, az adatkezelőt annak megszüntetésére szólítja fel. A biztos széles körben fordulhat a nyilvánossághoz: tájékoztatást adhat eljárása megindulásáról, a jogellenes adatkezelés vagy adatfeldolgozás tényéről, az adatkezelő/feldolgozó személyéről, a kezelt adatok köréről, valamint az általa kezdeményezett intézkedésről (vagy határozatról; de ez utóbbi már az alább, a 3. pontban tárgyaltakhoz vezet).

Az adatvédelmi biztos eljárásaira és intézkedéseire az Avtv. az Obtv. rendelkezéseit rendeli alkalmazni, egyes eltérésekkel, így például az adatvédelmi biztos nem csak az Obtv.-ben meghatározott „hatóságot” vizsgálhat (hiszen az adatvédelmi jogsértések esetén nyilvánvalóan vizsgálnia kell gazdasági társaságokat stb. is.). A további – az alábbiakban tárgyalandó, a hatósági jogalkalmazásra vonatkozó – szabályokkal együtt ezek az eltérések azt eredményezik, hogy az adatvédelem és az információs szabadság-jog alkalmazása terén a biztos egy formáságokkal nem terhelt,¹⁸ ombudsmani modellt követő eljárást folytathat le. Ez a szabályozás jól is működik abban az esetben, ha működésének közege az ombudsmani tevékenység hagyományos terepe, vagyis a közigazgatás; lehetőséget ad párbeszédre az adatkezelőkkel, s mediáció útján gyors megoldást hozhat a felmerülő problémákra. Az információs szabadság területén a biztosnak lehetősége van még a bírósági eljárás megindulása előtt kibocsátani olyan állásfoglalást, amelyet az adatke-

rő a bírósági eljárásban felhasználhat, és így közvetve alakítani a bírói gyakorlatot. Egyes esetekben az eljárás a közigazgatáson kívül is hatékony, ám minél kevesebb általános tanulsággal jár az ügy, minél kisebb az eset iránt a médiaérdeklődés, annál kevésbé járhat eredménnyel a biztos megfelelő szankciók alkalmazása nélkül. Ennek ellenére az ombudsmani jogalkalmazási funkció által kínált intézkedések nem hiányozhatnak egy korszerű információs biztosi hivatal eszköztárából. Az ombudsmanszerű eljárás lehetőségét nem megszüntetni kell, hanem kiegészíteni a hatékony hatósági jogalkalmazás által kínált lehetőségekkel.

3. *Hatósági jogalkalmazás.* A hatósági jogalkalmazási funkció kezdetben csak igen kis terjedelemben volt jelen az adatvédelmi biztosra vonatkozó szabályozásban; ilyennek volt tekinthető az adatvédelmi biztos titokfelüyleti jogköre (lásd alább), valamint az adatvédelmi nyilvántartásra vonatkozó szabályozás. Az Avtv. 25. § (4) bekezdése szerint abban az esetben, ha „az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a személyes adatok jogellenes kezelését (feldolgozását) nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos határozatban elrendelheti a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását. A határozat ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye.” A határozat felülvizsgálatát az adatkezelő, az adatfeldolgozó vagy az adatkezeléssel érintett személy jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a bíróságtól. Ez a szabály viszonylag új keletű, annak szabályozását az uniós belépést megelőzően a 2003. évi novella teremtette meg, majd 2005-ben a jogalkotó pontosította a rendelkezéseket. Az adatvédelem területe mellett az információs szabadsággal kapcsolatos speci-

ális területen, a titokfelüylelet körében jelenik meg hatósági jogkör: ha az adatvédelmi biztos a minősített adat minősítésének megszüntetésére, módosítására szólítja fel a titokgazdát és az nem fordul bírósághoz, a minősítés meghatározott határidő elteltével a biztos felszólításában foglaltaknak megfelelően megszűnik vagy módosul.

Ezek a hatósági jogkörök több szempontból is csökevényesnek nevezhetők. A korábban is létező (bár szerencsétlenül szabályozott) titokfelüyleleti jogkörével az adatvédelmi biztos ritkán élt (bár ennek oka nem egy esetben az volt, hogy a titokgazda – nyilvánvalóan a lehetséges nyílt konfliktus, illetve az esetleges felszólítás lehetőségét is mérlegelve

ELŐFORDULHATNAK
AZONBAN OLYAN ESE-
TEK IS, AMELYEK BEN MÉG
A MAGYAR ADATVÉDELMI
JOG SZÉLESEN ÉRTELMEZ-
HETŐ FOGALMAI SEM TE-
SZIK LEHETŐVÉ A FELLÉ-
PÉST.

– együttműködött az adatvédelmi biztossal, és önkéntesen megszüntette/módosította a minősítést).¹⁹ Az adatvédelmi területen a szabályozás problematikus: az esetlegesen hatósági szankciókkal fenyegetett adatkezelőket nem védik azok a formai-eljárási garanciák, amelyek a közigazgatási eljárásban érvényesülnek.

Megjegyzendő, hogy az európai adatvédelmi hatóságok közül sok tevékenységének középpontjában a fent leírt hatósági jogalkalmazás áll; várható azonban, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jognak az Európai Unió Alapjogi Chartájában történő megjelenésére tekintettel a jövőben e szervek esetén is erősödik a 1. pont alatt írt alapjogvédelmi funkció.

EGY IDEÁLIS ADATVÉDELMI ÉS INFORMÁCIÓSZABADSÁG- BIZTOSI (INFORMÁCIÓS BIZTOSI) INTÉZMÉNY SZABÁLYOZÁSÁNAK FŐBB ELVEI

Az alábbiakban megvizsgáljuk, melyek azok a fő követelmények, amelyeknek álláspontunk szerint egy ideális információs biztosi intézmény szabályozásakor, vagyis az adatvédelmi biztosi intézmény szabályozásának reformjakor érvényesülniük kell. Ezek egyrészt adódnak a jogalkotóra háruló uniós szabályozási kötelezettségekből; másrészt az adatvédelmi biztosi működés másfél évtizedének tapasztalataiból.

1. A függetlenség

A Magyar Köztársasággal szemben követelmény, hogy független adatvédelmi felügyelő szervet működtessen; a függetlenség feltételét az Európai Bíróság igen szigorúan értelmezi. Ezért az információs biztosi intézményét azon jogi keretek között kell szabályozni, amelyek az adatvédelmi biztosi függetlenségét jelenleg biztosítják (a jelölésre, a választás módjára, az intézmény státuszára vonatkozó szabályok). Ezt az követelményt az általunk megfogalmazott további alapelvek nem sértik.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke szerint mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez; az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni. A 8. cikk (3) bekezdése szerint e szabályok tiszteletben tartását független hatóságnak kell ellenőriznie. A 95/46/EK irányelv 28. cikke szerint min-

den tagállamnak rendelkeznie kell olyan felügyelő hatóságról, amely az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok ellenőrzését felügyeli; „e hatóságok a rájuk ruházott feladatok gyakorlása során teljes függetlenségben járnak el”.

A közelmúltban az Európai Bíróság állást foglalt abban a kérdésben, hogy mi a 95/46/EK irányelvben említett „függetlenség” tartalma.²⁰ A határozat szerint Németország azzal, hogy „a személyes adatoknak a nem állami szervek és a piaci versenyben részt vevő közjogi vállalkozások általi [kezelését] felügyelő hatóságokat egyes tartományokban állami felügyelet alá vonta, és ezáltal e hatóságok »teljes függetlensége« biztosításának kötelezettségét helytelenül ültette át – nem teljesítette [az] irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő kötelezettségeit”. Németország az ügyben azt az álláspontot képviselte, hogy az irányelvi „teljes függetlenség” az jelenti, hogy a felügyelő hatóság függetlenül működik „abban az értelemben, hogy e hatóságoknak függetlennek kell lenniük a felügyeletük alatt álló nem állami szektortól, és nem lehetnek külső befolyásnak kitéve”. A bíróság azonban a függetlenség tartalmát jóval szélesebb körben határozta meg: álláspontja szerint azt „a »teljes« melléknév erősíti, ami a felügyelő hatóságon kívüli bármilyen, közvetlen vagy közvetett befolyástól mentes döntéshozatali jogkörrel jelent”. Fontos, hogy az Európai Bíróság kiemeli: a 28. cikkben szabályozott felügyelő hatóságok „alapvető jogok és szabadságok őrzői, és létrehozásuk a tagállamokban [...] alapvető eleme az egyének védelmének a személyes adatok feldolgozása tekintetében”; vagyis a határozat az adatvédelmi felügyelő szervezet nemcsak az 95/46/EK irányelvben foglalt szabad adatáramlást szolgáló jogszabályok felügyeletéért felelős hatóságokként, hanem alapjogvédő intézményekként definiálja. Németország érvelésében megjelenik az a hazai környezetben is tárgyalásra – és cáfolatra – érdemes gondolat, amely szerint „a polgárok és a vállalkozások jogait érintő beavatkozások felett az illetékes miniszternek törvényességi felügyeletet kell gyakorolnia. Mivel a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelmét felügyelő hatóságok a 95/46 irányelv 28. cikkének (3) bekezdése alapján bizonyos beavatkozási jogkörrel rendelkeznek a polgárok és a nem állami szektor tekintetében, tevékenységük jogszerűségére vonatkozóan mindenképpen szükséges lenne a törvényességi vagy szakmai felügyeleti eszközökkel végzett bővített felügyelet.” Az Európai Bíróság azonban kifejezetten utal arra, hogy a közösségi jogrendbe tartozó demokrácia elvével nem ellentétes olyan hatóságok működése, amelyek „a hagyományos hierarchikus közigazgatási struktúráján kívül helyezkednek el”. E hatóságok

működésével szemben természetesen követelmény, hogy törvényesen működjenek, és alá legyenek vetve a hatáskörrel rendelkező bíróságok felülvizsgálatának. Követelmény még a bíróság szerint a parlamenti befolyás; ennek módja a kinevezési/választási jog gyakorlása, az, hogy a felügyelő szerv hatásköreit a jogalkotó határozza meg, valamint a felügyelő szerv beszámolási kötelezettségének előírása a parlament számára. Az Európai Bíróság szerint tehát „a felügyelő hatóságok részére az általános közigazgatástól független jogállás biztosítása önmagában nem fosztja meg e hatóságokat demokratikus legitimitációjuktól”.

A magyar országgyűlési biztosokhoz hasonló függetlenséget élvező, ám hatósági jogkörökkel is rendelkező információs/adatvédelmi biztosok Európa számos államában működnek. A bírságolási jogkörrel is rendelkező szlovén információs biztost a köztársasági elnök jelöli, a parlament választja,²¹ a hatósági jogkörökkel is felruházott lengyel adatvédelmi biztost (*generalny inspektor*) a szejm választja a szenátus egyetértésével, és a biztost a magyarhoz hasonló mentelmi jog illeti meg.²² A széles körű hatósági jogkörökkel rendelkező, ugyanakkor az alapvető jogok és szabadságok védelmére kötelezett (és az alkotmányban is szabályozott) portugál adatvédelmi bizottság (*Comissão Nacional de Protecção de Dados*) is parlamenti szervként működik.²³ Romániában az adatvédelmi hatóság (Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, ANSPDCP) elnökét és alelnökét a magyar alkotmánybírákhoz hasonlóan a parlamenti pártok képviselőiből álló jelölőbizottság jelöli, majd a szenátus választja meg.²⁴

Mindez a magyar jogi környezetben azt jelenti, hogy az adatvédelmi biztos függetlenségét szavatóló tényezők (köztársasági elnöki jelölés, Országgyűlés általi választás és országgyűlési szervként történő működés, mentelmi jog stb.) fenntarthatók, sőt, a fenntartásuk a fenti európai bírósági határozat nyomán követelmény abban az esetben is, ha a jogalkotó a biztos hatósági jogköreit kiterjeszti; alaptalanok tehát azok az érvek, amelyek szerint a hatósági jogkörök megerősítése a függetlenség csökkenéséhez vezetne.

A fentiekén túl két további, a függetlenséget érintő, egymással is összefüggő kérdést kell tárgyalnunk egy lehetséges információs biztosi intézmény szabályozása kapcsán: a közös hivatali szervezet és a költségvetési tervezés kérdését.

Elsőként vizsgálunk kell azt a helyzetet, amelyben az adatvédelmi biztos az állampolgári jogok országgyűlési biztosával és a külön országgyűlési biztosokkal közös hivatali szervezetben működik. A megoldás mellett felhozható érv a költségta-
karékosság: egyes szervezeti egységek (üzemeltetés, bérszámfejtés stb.) mind a négy biztosi stáb számára nyújtják szolgáltatásaikat. (A megtakarítás azonban legjobb esetben is csekély.) Szintén érv lehet az eseti együttműködés lehetősége a több biztos kompetenciáját érintő ügyekben (lásd például az adatvédelmi és a kisebbségi biztos közös ajánlásait). Ilyen együttműködésre azonban egymástól szervezetileg jobban elkülönült intézmények esetén is minden további nélkül mód van.

A közös hivatal működtetése ellen szól ugyanakkor az, hogy az Országgyűlési Biztos Hivatala (OBH) közös költségvetésének léte – mint arra az Európai Unió szakértőiből álló vizsgálóbizottság még a csatlakozás előtt rámutatott – aggályos, mert

„magában rejtja a különböző jogok egymás elleni kijátszásának veszélyét, illetve valószínűleg állandósítja a különböző biztosi funkciók finanszírozásának történelmi »leosztását«. Ez a megoldás valójában magát az átláthatóságot is hátráltatja, hiszen a Parlament így aligha tudhatja pontosan, mennyi forrást szavaz meg konkrétan az adatvédelem ügyére.”²⁵

Lényeges körülmény, hogy európai összehasonlításban a magyar adatvédelmi biztos igen szűkös erőforrások mellett dolgozik; a Cseh Köztársaság – kizárólag az adatvédelem területén tevékenykedő – adatvédelmi hatósága kétszeres létszámmal működik; a kétmilliós Szlovénia információs biztosának munkáját harmincöt ember segíti. A közös hivatali szervezet belső egyensúlyát azonban alapjaiban borítaná fel az adatvédelmi biztos erőforrásainak indokolt szintre emelése.

A fenti érveket és ellenérveket mérlegelve álláspontunk szerint több érv szól egy lehetséges információs biztosi intézmény szervezetileg önálló működtetése (és számára önálló költségvetési fejezet szentelése) mellett, mint amelyek a közös hivatali szervezet további fenntartása mellett hozhatók fel.

Másodikként fontos kiemelni azt, hogy a lehetséges információs biztosi hivatal függetlensége anyagi értelemben csak akkor volna biztosítható, ha – az OBH költségvetési tervezésének jelenlegi módjától eltérően, ám az Alkotmánybírósághoz hasonlóan – az információs biztos maga állapítaná meg saját költségvetését, és azt az állami költségvetés része-

ként jóváhagyás céljából előterjesztené az Országgyűlésnek.

2. *Az információs biztos az információs jogok biztosa*

Jó és fenntartandó szabályozási megoldás az, amelyik az adatvédelmi (magánszféra-védelmi) felügyelő szervre bízza az információs szabadsággal kapcsolatos szabályok feletti felügyeletet is.

A magyar adatvédelmi biztos az első olyan intézmény volt Európában, amely mindkét információs jog területén rendelkezett hatáskörökkel.²⁶ Az adatvédelmet és az információs szabadságot a jogalkotó egyre több európai és Európán kívüli államban szabályozza együtt és egymásra tekintettel, s egyre-másra jönnek létre azok az intézmények, amelyek mindkét információs jog érvényesüléséért felelnek. Néhol a korábbi adatvédelmi biztosi intézmény kap szerepet az információs szabadság terén (például Egyesült Királyság, Németország), máshol a korábban létrehozott információs szabadsággal kapcsolatos hatásköröket (például Mexikó). Ezeknek az intézményeknek gyakori elnevezése az, hogy „információs biztos” (Egyesült Királyság, Szlovénia).

A közérdekű adatok nyilvánosságának egyik fő korlátja a személyes adatok védelméhez való jog és viszont; a titkosság és nyilvánosság határának értelmezését célszerű olyan intézményre bízni, amely a kellő jártassággal képes a határvonal kijelölésére. Az 1. pontban elemzett, az uniós adatvédelmi szabályozásból következő függetlenség követelményének érvényesülnie kell a közérdekű adatok nyilvánosságáért felelős szerv esetében is, hiszen annak tevékenysége döntően az állami szervezetrendszer információs gyakorlatának kontrolljára irányul, olyan különösen érzékeny területeken is, mint a minősített adatok kezelése. Ellentétes megoldás mellett nem hozhatók fel érvek, ezért nézetünk szerint fent kell tartani azt a szabályozási modellt, amely a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alkotmányos jog védelmére és a két területet érintő jogszabályok megtartásának ellenőrzésére egy intézményt jelöl ki. E kettős feladatkört álláspontunk szerint tükröznie kell az intézmény elnevezésének is. Ezért a megfelelő elnevezés a jelenleg használt, az egyik védett jogot egyoldalúan kiemelő „adatvédelmi biztos” helyett nézetünk szerint a nemzetközi szóhasználatban már bevett „információs biztos”.

3. *A hatósági hatáskörök megerősítése, az ombudsmani eszköztár fenntartása*

Az információs biztosnak mind az adatvédelem, mind az információs szabadság terén hatékony hatósági eszközrendszerrel kell rendelkeznie. Ez nem jelenti a „formátlan” ombudsmani eljárás lehetőségének feladását.

Az 95/46/EK irányelv 28. cikke szerint az adatvédelmi felügyelő szervnek „tényleges beavatkozási jogosultsággal kell rendelkeznie”. Bár a magyar jogalkotó által átültetett hatósági hatáskörök („az adatok zárolásának, törlésének vagy megsemmisítésének elrendelése”) ezt követően csak egy példálódzó felsorolásban szerepelnek, és a 28. cikk semmiképpen nem írja elő a bírságolás lehetőségének megadását a felügyelő szerv számára, nézetünk szerint az elmúlt másfél évtized adatvédelmi biztosi gyakorlatának tapasztalatai egyértelműen alátámasztják ennek szükségességét. Az adatvédelmi ügyekben a nyilvánossághoz fordulás lehetősége csak ott értékelhető „tényleges beavatkozási lehetőségként”, ahol valós visszatartó erővel bír: így az állami szektorban, illetőleg nagy, országosan ismert magántársaságok esetén. Ezen túl az adatvédelmi normák hatékony érvényesülése csak akkor képzelhető el, ha a biztos megfelelően szabályozott hatósági eljárást is lefolytathat. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége közelmúltban publikált, az európai adatvédelmi

felügyelő szervek működésével kapcsolatos tanulmányának egyik fő következtetése éppen az, hogy ha a „puha eszközök” alkalmazásán túl ezek a szervek adott esetben nem képesek kikényszeríteni a jogkövetést, az egész adatvédelmi szabályozás hitele kérdőjeleződhet meg.²⁷ Az unió huszonhét tagállamában működő hatóságok közül tizenkilenc rendelkezik bírságolási jogkörrel.²⁸

A hatályos magyar szabályozás a létező eszközök tekintetében sem kielégítő, mivel – mint a fentiekben már utaltunk rá – az eljárás alá vontak számára nem biztosítja a megfelelő garanciákat. Emellett e körben új szankció bevezetése szükséges: a biztosnak meg kell adni a lehetőséget arra, hogy bírságot szabhasson ki. Hiba lenne azonban, ha ezzel együtt az ombudsmani „formátlan” eljárás és az ahhoz kapcsolódó eszközök eltűnnének a biztos fegyvertárából. Az információs biztos kívánatos szabályozásában elválik egymástól az ombudsmani és a hatósági eljárás; a hatósági eljárás meghatározott kezdőpontjától (például az ombudsmani „formátlan” eljárásban egyedi ajánlás – állásfoglalás – kibocsátását követően

az adatkezelő nem szünteti meg a jogellenes adatkezelést) pedig a közigazgatási eljárás szabályait kell alkalmazni.

Az információs szabadság területén a perek elhúzódsága jelenti a legnagyobb problémát; ezt orvoslandó az információs biztos hatáskörét – a titokfelügyelet mintájára – célszerű kiegészíteni annak lehetőségével, hogy a biztos valamely kötelező, bíróság előtt megtámadható aktussal minősíthessen adatot közérdekűnek/közérdekből nyilvánosnak.

Felmerülhet az az ellenérv, hogy a hatósági jogalkalmazás nyomán megnyíló bírósági felülvizsgálat lehetősége árthat a biztos tekintélyének. Nézetünk szerint ez a helyzet éppen a tiszta dogmatika, a bíróságok előtt is védhető állásfoglalások kialakítására ösztönözné az információs biztost; a bíróság előtti gyakoribb fellépés pedig módot adna az ítélkezési gyakorlat hatékonyabb formálására, vagyis az ellenérv alaptalan.

ZÁRSZÓ

Az Európai Unió adatvédelmi szabályozása jelentős reform előtt áll.²⁹ Erre okot ad egyrészt a lisszaboni szerződés elfogadása, másrészt az informatikai forradalom, amely az 1995-ben elfogadott 95/46/EK irányelv sok szabályát meghaladtatta. Az új szabályozás az adatvédelmi alapelvek hatékonyabb érvényesítése érdekében várhatóan új fogalmakat, elveket és jogi megoldásokat vezet be (harmadik országokba irányuló adatáramlás új szabályozása, a *privacy by design* elve), valamint csökkenti a szabályozás túlbürokratizált voltát (például az adatvédelmi nyilvántartás kapcsán). A magyar jogalkotónak tehát fel kell készülnie arra, hogy az uniós szabályozás jövőbeni módosításait majdan át kell ültetnie a magyar jogba. Ez egyben jó alkalmat adhat arra is, hogy a jogalkotó mérlegelje a fenti javaslatokat és az adatvédelmi biztos intézményének szabályozását azoknak megfelelően gondolja át.

JEGYZETEK

1. 46/1991. (IX. 10.) AB határozat, ABH 1991, 184, 187.
2. 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44.
3. 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.
4. 36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.
5. Sokszor tévesen – a 95/46/EK irányelvvel nem konform értelmezés nyomán – is felmerülhet ilyen interp-

retáció, például a rögzítéssel nem járó kamerás megfigyelés esetén, vagy akár igazoltatáskor (hiszen a rendőr az iratokba csak betekint, és amennyiben – tévesen – ezt a cselekményt nem minősítjük adatkezelésnek, akkor arra az Avtv. hatálya nem terjed ki).

6. A helyzet nem olyan megnyugtató, mint amilyennek Somody Bernadette látja, aki szerint az első adatvédelmi biztos gyakorlatában „a hatásköri korlátokat következetesen betartó gyakorlat is alkalmas volt [...] arra, hogy a magánszférához való jog valamennyi [...] részterületének védelmét ellássa”. *Fórum – Az ombudsmanok hat éve*, SOMODY Bernadette hozzászólása, *Fundamentum*, 2001/2, 74. A szerző a magántitkokkal, levéltitkokkal, a hang és képmás védelmével kapcsolatos ügyeket említi; ám ezek az esetek az Avtv. fogalomrendszerének sajátosságaira tekintettel igen könnyen – mondhatni, magától értetődően – az adatvédelmi jog hatálya alá vonhatók. Ám a magánszférához való jog tartalmát ezen – a személyes adatok körébe tartozó adatokkal kapcsolatos – titkokkal való rendelkezési jog nem fedi le; lásd a főszevegben idézett példákat.
7. Jogalkalmazási (és kisebb részben jogalkotási) hibák nyomán az adatvédelem és az adatnyilvánosság egyensúlya az elmúlt időszakban felborult, az előbbi sokszor indokolatlanul az utóbbi kárára érvényesült. Az új egyensúly lényege, hogy az adatvédelem mindenkor a magánszféra-védelem hatékony eszköze legyen, ám ne váljon öncéllá, s különösen ne akadályozza az adatnyilvánossághoz fűződő legitim érdekeket.
8. A választási kampánnyal összefüggő adatkezelésekről szóló, 2010. január 21-én kibocsátott ajánlás.
9. SÓLYOM László: *Adatvédelem és személyiségi jog*, Világosság, 1988. január, 57.
10. Így például MAJTÉNYI László: *Az adatvédelmi ombudsman – az adatvédelmi törvényhozás*, Magyar Közigazgatás, 1990/8.
11. Lásd MAJTÉNYI László: *Ombudsmann, állampolgári jogok biztosa*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvtáradó, 1992, 110. További sajátos érveket hoz fel a szerző a környezetvédelmi ombudsman választása mellett.
12. MAJTÉNYI (12. vj.) 26.
13. Mondja Polt Péter, lásd „*Nem tudunk minden esetben alkotmányos jogra hivatkozni.*” Gönczöl Katalinnal, az állampolgári jogok országgyűlési biztosával és Polt Péterrel, az országgyűlési biztos általános helyettesével Tóth Gábor Attila beszélget, *Fundamentum*, 1999/1, 45.
14. Ebben az írásban a *data processing* kifejezést adatkezelésnek fordítjuk.
15. „Article 29. Working Party”; http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm.
16. Lásd például a választási kampánnyal kapcsolatos adatkezelésről szóló ajánlást (2010. január 21.) vagy a beszélgetős műsorok, kibeszélőműsorok szereplőivel

- kapcsolatos adatkezelésről szóló ajánlást (2010. február 11.). Az elmúlt másfél évtizedben követett gyakorlat szerint ajánlást a biztos jellemzően akkor bocsát ki, ha az legalább részben „általános jellegű”; a tárgyalt kérdés súlyánál, az érintettek számánál fogva jelentős, és az ajánlás a probléma átfogó elemzését adja. Egyedi esetekben az ügyeket a biztos „állásfoglalással” zárja le.
17. Lásd elsősorban Jakab András műveit. JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárjának feladata*, in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009; JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007.
 18. A „formátlanság” általános jellemzője az ombudsman eljárásának. Lásd VARGA Zs. András: *Az országgyűlési biztosok eljárásának feltételei*, Jogtudományi Közlöny, 1997. június, 258.
 19. Lásd például a kormányülések dokumentumainak nyilvánosságáról szóló állásfoglalást (2009. június 18., ügyszám: 410/P/2009); http://www.adatvedelmi-biztos.hu/abi/index.php?menu=aktualis/allasfoglalasok/2009&dok=410_P_2009-5.
 20. C-424/07 számú, Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság ügyben 2009. december 3-án hozott ítélet.
 21. <http://www.ip-rs.si/index.php?id=325>.
 22. http://www.giodo.gov.pl/408/id_art/171/j/en.
 23. <http://www.cnpd.pt/english/bin/legislation/Law679-8EN.HTM>.
 24. <http://www.dataprotection.ro/servlet/ViewDocument?id=172>.
 25. *Értékelő misszió a TAIEX támogatásával. Az adatvédelmi biztos beszámolója 2002*, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2003, 370.
 26. A magyar szabályozás (a kanadai mellett) a külföldi jogirodalomban is elemzés tárgya. Lásd például Herbert BURKERT: *Datenschutz auf dem Weg zur Transparenzordnung*, in *Perspektive Datenschutz – Praxis und Entwicklungen in Recht und Technik*, szerk. Bruno BAREISWYL – Beat RUDIN, Zürich – Baden-Baden – Wien, Schultess-Nomos-Verlag Österreich, 2002, 196.
 27. *Data Protection in the European Union: the Role of National Data Protection Authorities*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, 8.
 28. *Data Protection in the European Union: the Role of National Data Protection Authorities*, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, 34.
 29. *Lásd Action Plan Implementing the Stockholm Programme*; http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2010_171_en.pdf.

EMLÉKEZÉS FURMANN IMRÉRE

2010. május 26-án, életének 59. évében meghalt Furmann Imre, aki a rendszerváltás utáni Magyarország egyik legfontosabb emberijogvédője volt. Ő alapította a roma jogvédelem első és máig leghatékonyabb szervezetét, a Másság Alapítvány Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Irodáját (NEKI), amelynek több mint egy évtizeden át a vezetője volt. Számos korszakos emberi jogi ügy képviselte fűződik a nevéhez, köztük olyan roma diszkriminációs eseteké, mint Góman Gyuláé (lásd a Fundamentum 1998/1–2. számát), illetve a patvarci döntés (Fundamentum 2000/2. szám), amelyben magyar bíróság – Furmann Imre indítványára – először fogadta el hátrányos megkülönböztetés bizonyítására a tesztelés módszerét. Furmann Imre első szorgalmazója volt a magyar antidiszkriminációs törvény megalkotásának és az egyenlő bánásmód hatóság létrehozásának (lásd *Normátvilágítás és új hivatal*, in *A hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig*, Budapest, INDOK, 1998, 100–103), majd felállítása után haláláig elnökhelyettese volt az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak.

Ugyancsak haláláig tagja volt a Fundamentumot kiadó Emberi Jogi Információs és Dokumentációs Központ Alapítvány (INDOK) kuratóriumának, ezért a magyar emberijogvédők közössége mellett folyóiratunk is gyászolja őt. Biztosak vagyunk benne, hogy nemcsak nekünk, de az egész országnak hiányozni fog.

A Fundamentum szerkesztői

*

Hogyan változott az emberi jogok megítélése a rendszerváltás óta? A felmérések szerint a rendszerváltáskor nagyon magas volt a szabadságjogok presztízse, azóta viszont csökkent.

Az emberi jogok minden vonatkozásban előtérbe kerültek, de volt egy időszak, amikor a társadalom érzékenysége irántuk gyengülni, kifáradni látszott. Az utóbbi időben újra erősödni látszik az emberi jogok helyzete, gondolok itt azokra az akciókra, amelyeket az újonnan vagy hirtelen alakult civil szerveződések csinálnak mostanában. Roszszabb a helyzet, ami az emberek aktivitását, segítőkészségét vagy szolidaritását illeti, mert inkább

beletörődnek egy-egy jelenségbe, mintsem maguk is változtatnának rajta a mindennapokban.

A diszkrimináció megítélésével kapcsolatban érzékelnek-e változásokat? Tapasztalnak-e például etnikai diszkriminációt a büntetőeljáráásban?

Azt üdvözölni kell, hogy egyáltalán megszületett a diszkriminációellenes törvény. És azt is, hogy ennek végrehajtására felállt egy hatóság. Hadd legyen egy kissé szerénytelen: 1996-ban a BM Duna-palotában tartottak egy konferenciát, ahol én vetettem fel egy ilyen jellegű törvény megalkotásának és egy ilyen jellegű hatóság létrehozásának a szükségességét. A hatékonyság megítélésével még várnék, bár már most látszik, hogy bizonyos területeken nem tud hatékonyan érvényesülni a törvény. De azt is látnia kell a politikának, hogy sem ezt a törvényt, sem egyáltalán az emberi jogokat, sem az ezek érvényesítésére hivatott hatóságokat vagy civilszervezeteket, vagy magukat az állampolgárokat nem lehet félvállról venni, és úgy kezelni ezt az egész ügyet, mint Mátyás király ajándékát, hogy adok is, meg nem is, hozok is, meg nem is.

Vannak-e már tapasztalataik az új Be. rendelkezéseinek hatásáról?

Mint ügyvéd ki merem jelenteni, hogy jóformán egyáltalán nem vagy csak igen csekély mértékben érvényesülnek. Sajnos egy megcsontosodott gyakorlatról van szó. Magyarországon itt még mindig az a könyörtelen elv érvényesül, hogy aki letartóztatásban van, az maradjon is ott minimum az ítélet kihirdetéséig. Abszolút nem érvényesül az a törvényi előírás, amelyet a Be. úgy fogalmaz meg, hogy mindenkinek joga van arra, hogy szabadlábban védekezzen.

Hozhatnak-e változást a magyar joggyakorlatban a strasbourgi elmarasztalások? Érezhető-e bármilyen hatásuk?

Ami a strasbourgi ítélezés hatását illeti – elsősorban a legutóbbira, a rendőri bántalmazások Balogh-ügyre gondolok –, nem hiszem, hogy erőteljesen befolyásolná a hazai igazságszolgáltatás tevékenységét.

Hogyan ítélik meg a rasszista jelenségekkel kapcsolatos büntető- és polgári jogi fellépés hatékonyságát?

Nyilván nem véletlen, hogy kevés azoknak az ügyeknek a száma, amelyekben a hatóságok etnikai csoport tagja elleni erőszak címén indítanak eljárást, hanem más bűncselekmény – garázdaság, súlyos testi sértés – miatt járnak el. A polgári jogi fellépés tágabb teret nyújt a jogérvényesítéshez, de nyilván itt is vannak problémák. Az egyik a fordított bizonyítás törvényi előírása, amelyik még mindig nem érvényesül a bírósági gyakorlatban, holott a Munka törvénykönyve már néhány éve követelményként írja elő. A személyiségi jogok megsértésében eljáró bíróságoknak pedig a nem vagyoni kár mértékének a meghatározása okoz még mindig problémát. E körben azért az utóbbi két-három évben hangsúlyeltolódás figyelhető meg, mert míg régebben ügyfeleink részére csak a vagyoni kárt voltak hajlandók megítélni (de hát a mi ügyfeleinknél pontosan az a probléma, hogy sokuk abszolút nem rendelkezik jövedelemmel), az utóbbi időben nagyobb mértékű nem vagyoni kártérítést ítélnék meg.

A külföldi finanszírozók, alapítványok mára kivonultak a civilszférából, marad a hazai kormányzati, illetve az uniós finanszírozás. Milyen elvi kérdéseket és gyakorlati problémákat vet fel ez a helyzet a szervezetek függetlensége szempontjából?

Ez kardinális kérdés. A régi finanszírozási formák megsemmisültek, az újak pedig nem igazán működnek, vagy olyan aránytalan terheket ró egy pályázat beadása egy szervezetre, hogy energiájának nagy részét a működés fenntartása lehetőségének a megteremtése viszi el. Az államtól való függőség szerintem csak azokban az országokban érvényesül, ahol nincs demokrácia. Ha demokrácia van, akkor az azt jelenti, hogy az állam az állampolgárok érdekében működő szervezeteket támogatja, de annak a szakmai munkájába abszolút nem szólhat bele. Mi is pályázunk állami pénzekre, ugyanakkor pereket is indítunk az állam vagy az állam egyes intézményei ellen. Én ezt így tartom természetesnek. De természetes lenne az is, hogy a függőség gyanújának még az árnyékát is elkerüljük, hogy az ilyen támogatási formák ne csak egy-egy évre, netán egy-egy ciklusra vonatkozzanak, hanem tíz-tizenöt évre...

Hogyan érzik, változott-e a szerepük az elmúlt évtizedben? Mást kell-e csinálni, mint korábban?

A mi szervezetünk feltétlenül erősödött, hiszen összesen ketten voltunk a kezdetekkor, 1993-ban, ma pedig tíz ember dolgozik a szervezetnél, akik közül hat jogász. Míg a megalakuláskor az ország különböző helyein dolgozó ügyvédek csak kis számban csatlakoztak a felhívásomhoz, ma már nincs az országnak egyetlen olyan területe sem, ahol ne lenne olyan ügyvéd, akit adott esetben megbízhathatunk egy-egy ügy vitelével. Természetesen változott a szervezet szerepe is. Az első időszakban már a pusztán létünk is elég volt ahhoz, hogy annak üzenetértéke legyen, egyrészt a jogsértők felé, de ami fontosabb, a sértettek felé: hogy van olyan szervezet, amelyikhez lehet fordulni és amelyik adott esetben konkrét jogi segítséget tud nyújtani.

A későbbiek során – és ez látszik az ügyeken is – olyan pereket indítottunk, amelyek precedensértékűvé válhattak volna, ha Magyarországon lenne erre fogadókészség. Bár mind a tizenhárom bejegyzett nemzeti és etnikai kisebbség részére meghirdettük tevékenységünket, már a kezdetekben is tudtuk azt, hogy a panaszosok nagy számban a romák közül kerülnek majd ki. Régebben még eljártunk a román kisebbséghez tartozó egy-két ügyben is, illetve a hazai lengyelek köréből is volt panaszosunk, akinek az ügyében szintén eredményesen jártunk el, de hosszú idő óta az ügyeink száz százalékában romák a sértettek.

Egy szervezet tevékenysége folyamatosan alakul ki. Mi a konkrét ügyek vitelét ezután is elsődleges feladatnak tekintjük, mert úgy általánosságban az emberiséget könnyű szeretni. Ugyanakkor már két éve különböző pályázatok elnyerése nyomán különböző területekről – természetesen saját ügyeinkből – hosszabb-rövidebb tanulmányokat készítünk, és ezt a munkát szeretnénk a jövőben is folytatni. Egy ilyen civilszervezet, mint a miénk, ennyit tehet, de ennyit kötelessége is magas szinten megtenni.

Mi is látjuk, hogy nyerhetünk pereket, büntettethetünk meg embereket, ha az egész nem változik. A jövőben például nagyobb hangsúlyt fogunk fektetni a peren kívüli megállapodásokra, és a jó értelemben vett PR-munkára is, mert rá kell döbbszünk mindenkit, hogy közös ügyről van szó.

JOVÁNOVICS ESZTER

Az alábbiakban kísérletet teszek annak bemutatására, hogy Szabó Máté – aki 2007 szeptemberétől tölti be az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatalát – munkájával, szerepfelfogásával mennyiben építi, illetve rombolja az általa képviselt intézmény tekintélyét. Ehhez szükséges a szűk értelemben vett szakmai munkáján túl a rá jellemző aktív közéleti szerepvállalás értékelése is. Mielőtt erre rátérnék, az ombudsman szabadságjog-védelmi gyakorlatát mutatom be röviden, a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) munkatársaként e civil jogvédő szervezet programjai szempontjából jelentőséggel bíró kiragadott témákon és a hozzájuk kapcsolódó ajánlásokon keresztül. Ezek azért is szemléletes példák lehetnek, mert bennük az ombudsmani jogvédelem különféle eszközei jelennek meg. Természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy amikor az ombudsman szűk értelemben vett szakmai tevékenységét értékeljük, egyben az egész hivatal, a munkatársak munkájáról is ítéletet alkotunk.

Mindenekelőtt érdemes áttekinteni, mi az oka annak, hogy az ombudsmanok esetében a hivatalt betöltő szakember személyiségének, szerepfelfogásának, az általa képviselt szellemiségnek különös jelentősége van. Az országgyűlési biztosi intézmény lényegi eleme, hogy – ellensúlyozandó széles vizsgálati jogköreit és eljárásának rugalmasságát, ingyenességét – döntései főszabály szerint nem bírnak kötelező erővel, ezért is nevezik azokat ajánlásoknak. Mivel az ombudsman tevékenysége – ellentétben az Alkotmánybírósággal – nem a jogszabályok hiányosságaira, hanem elsősorban a jog alkalmazása során felmerülő alapvető jogséremlmekre, illetve azok veszélyére koncentrálódik, az országgyűlési biztosok tevékenységét szabályozó normák jellemzően keretjellegűek. A jog általános jellegénél fogva ugyanis nem alkalmas arra, hogy egyedi esetek, jogsértések kivizsgálásának valamennyi módszerét és az ezekkel kapcsolatos intézkedések teljes tárházát számba vegye. A törvényben is szabályozott egyedi panaszeljáráson, illetve a hivatalból indított vizsgálaton túl az alapjogvédelemben igen fontos szerepe van az átfogó vizsgálatoknak, a jogtudatosításnak és a jogalkotásra irányuló kezdeményező tevékenységnek. Ebből következik, hogy az országgyűlési biztosoknak nagy szabadságuk van módszereik, eljárásaik megválogatása, ezek arányának meghatározása tekintetében. Ez a szabadság az egyik fő faktor, amely egyedivé teszi minden ombudsman tevékenységét. Mivel az ombudsman személyében testesíti meg hivatalát,

és mivel intézkedéseihez főszabály szerint nem kapcsolódik jogi kikényszeríthetőség, munkájának hatékonysága azon múlik, mennyire van tekintélye és hitele a hivatalt betöltő személynek, és mennyire használja jól a nyilvánosság nyújtotta lehetőségeket.

*

Az ombudsmanok közül Szabó Máté volt az első, aki a gyülekezési jog hazai érvényesülésére különös hangsúlyt fektetett. A 2008 előtti magyar ombudsmani gyakorlatban mindösszesen hét olyan jelentést találunk, amely gyülekezési jogi kérdéseket érint. A 2008-ban Szabó Máté három témát emelt ki, amelyeket átfogó vizsgálat tárgyává tett. Ezek egyike a békés gyülekezéshez való jog volt, és az ezzel kapcsolatos vizsgálat eredményeit egy projektfüzetben összegezték (*Emberi méltóság korlátok nélkül* – ÁJOB Projektfüzetek, Gyülekezési Jogi Projekt). A közterületen tartott rendezvények vizsgálata 2009-ben is folytatódott, erről a hivatal 2010 februárjában megjelent rövid kiadványából tájékozódhatunk.

A projekt módszertanában több új, addig nem használt elem jelenik meg, amelyeket hasznosnak és az ombudsmani gyakorlatban a továbbiakban is követendőnek tartok. A hivatal munkatársai személyesen kísérték végig a 2008-as év valamennyi jelentős demonstrációját, ideértve olyan összefüveteket is, amelyek – mivel állami rendezvények vagy választási gyűlések – nem tartoznak a gyülekezési törvény hatálya alá. A személyes jelenlét nem korlátozódott a tüntetések időtartamára, hanem kiterjedt azok utóéletére is: a munkatársak vizsgálták az egyes tüntetéseket követő előállítások, fogvatartások körülményeit, ennek kapcsán szoros együttműködést alakítottak ki a rendőrséggel. A vizsgálat ezért a gyülekezési jogon kívül a rendőrségi eljárásokban felmerülő alapjogok, így a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog, az emberi méltóság, a kegyetlen, megalázó bánásmód tilalma, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalma érvényesülésére is kiterjedt. A munkatársak figyelemmel követtek továbbá egyes radikális internetes portálokat bizonyos demonstrációkkal kapcsolatos információk megszerzése érdekében. A személyes jelenlétet rendkívül hasznos módszernek gondolom, hiszen az információk közvetlenségén túl a nyilvánosság gyors tájékoztatásának, valamint a rendőrséggel való kooperációnak az előnyét is nyújtja. A projektfüzetből azt is megtudhatjuk, hogy – elkerülendő a rendőrségi tanácsadói szerephez kerülést – a helyszínen jelen lévő munkatársak csak kivételesen, különösen indokolt esetben jelezték azonnal, helyben a rendőrségi kapcsolattartó felé valamely alapjogi visszasság fennállását.

A gyülekezési jogi projekt keretében a helyszíni vizsgálatokon kívül az ombudsmeni hivatal műhelybeszélgetéseket szervezett különböző bírósági, közigazgatási vezetők, országgyűlési képviselők, állami és civil jogvédő szervek közreműködésével. Aktívan használt a hivatal más kommunikációs eszközöket is: a tudományos publikációkon és egy tudományos esszépályázat kiírásán túl nagy hangsúlyt fektettek a tapasztalatok, vizsgálati eredmények sajtóban történő nyilvánosságra hozatalára is.

Az éves projekt keretében és azóta hozott – a jogalkotónak, illetve a jogalkalmazónak címzett – ajánlások tartalmilag többnyire az alapjogvédelem magas szintjéről tanúskodnak. Mindazáltal az ombudsman téves szerepfelfogását tükrözi, hogy a projekt indulásakor a Parlament épülete körül tüntetésmentes övezet kialakítását kezdeményezte, azt hangoztatva, hogy „kicsit túl van használva a Kossuth tér”. Egyfelől szimbolikusan sem jó üzenet egy átfogó vizsgálat megindulását követően szinte első témaként a békés gyülekezéshez való jog korlátozásának kérdését felvetni. Másfelől az ombudsmeni szellemiség lényegi ismérve, hogy a biztos tevékenységét az alapjogvédelem iránti elkötelezettségnek minden szinten át kell hatnia. Ahogy Somody Bernadette-nek *Az ombudsman típusú jogvédelem* című doktori értekezésében olvashatjuk: „Az ombudsman tevékenysége, különösen az egyedi ügyek kivizsgálásán túlmutató aktivitásai nem lehetnek alapjogi szempontból neutrálisak. Az államszervezet hatalommegosztásos rendszerében az ombudsman az egyik olyan tényező, amely az ösztönösen alapjog-korlátozásra törekvő kormányzatot féken tarthatja. Jogalkotási javaslatait, alkotmánybíróági indítványait, hivatalból indított, átfogó vizsgálatait, nyilvánosság előtti megszólalásait, jogtudatosító tevékenységét az alapjogvédelem szándékának, az emberi jogok érvényesülése előmozdításának kell vezérelnie, nyilvánvalóan nem tehet olyan lépéseket, amelyek ezzel ellentétes hatást céloznának.” Véleményem szerint tehát nem az alapjogok őrének feladata, hogy „a képviselők biztonságának, az állami ünnepek, valamint a parlamenti munka méltóságának” védelmében a gyülekezési jog bizonyos irányú korlátozására tegyen javaslatot nyilvánosan – nem kívánja ezt meg az ombudsmanoktól elvárt pártatlanság sem.

Egyebekben a közterületi rendezvények vizsgálata kapcsán megszületett ajánlások számos, részben a jogalkalmazó, részben a jogalkotó számára megfon-

tolandó javaslatot tartalmaznak. Érdemes kiemelni például, hogy a gyülekezések bejelentésével kapcsolatban nyolc nappal az Alkotmánybíróság e tárgyban született határozatának kihirdetését megelőzően hívta fel a figyelmet az ombudsman arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságával és a békés gyülekezés jogával összefüggő visszasságot jelent, hogy a gyülekezési törvény nem határozza meg a spontán, valamint a sürgős (azonnali reagálási) gyülekezések szabályait (OBH 2452/2008 számú jelentés). Megalapozottak a jelentés azon megállapításai is, amelyek a háromnapos határidőn túli bejelentések kapcsán kialakult szubjektív rendőrségi gyakorlatot kritizálva kimondják az egyenlő bánásmódhoz való jog (diszkriminációtílalom), a gyülekezéshez való jog és a jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvének sérelmét. A rendőrségnek és az azt felügyelő miniszternek címzett ajánlások a bejelentések kezelésén túl foglalkoznak a gyülekezések biztosítása során felmerülő különböző kérdésekkel. Így például az ombudsman visszásnak tartotta azt a gyakorlatot, hogy

MINDENKELEŐTT ÉRDEMES ÁTTEKINTENI, MI AZ OKA ANNAK, HOGY AZ OMBUDSMANOK ESETÉBEN A HIVATALT BETÖLTŐ SZAKEMBER SZEMÉLYISÉGÉNEK, SZEREPFELFOGÁSÁNAK, AZ ÁLTALA KÉPVISELT SZELLEMISÉGNEK KÜLÖNÖS JELENTŐSÉGE VAN.

állami rendezvényeket a rendőrség helyett magántulajdonban lévő őrző-védő szolgálatok biztosítottak, valamint hangsúlyozta az eljáró rendőrök azonosíthatóságának garanciális jellegét is. A gyülekezések alkalmával tett rendőri intézkedések kapcsán a biztos vizsgálat többek között az igazoltatásokkor készülő videofelvételek célhoz kötöttségének érvényesülését, felhívta a figyelmet az előálítások végrehajtása során az alapvető jogok tiszteletben tartásának és az arányosság követelménye érvényesülésének fontosságára. A tüntetések megtiltás kérdéskörén belül foglalkozott az állampolgári jogok biztosa például a népképviselői szervek vagy bíróságok zavartalan működésének súlyos veszélyeztetése törvényi kategória értelmezésével, a Rudolf Hess-menet megtiltása kapcsán pedig a TASZ álláspontjával egyezően hangsúlyozta, hogy a rendőrség kizárólag a törvényben meghatározott tiltási okokat alkalmazhatja, és nem vizsgálhatja a rendezvény megtartásához kapcsolódó társadalmi érdeket.

Összességében elmondhatjuk, hogy a gyülekezési jogi projekt időszerű és hiánypótló volt, tartalmilag pedig igen átfogóan és alaposan foglalkozott a békés gyülekezéshez való jog és az annak gyakorlásával összefüggésben felmerülő más alapjogok védelmével. Ami azonban a projekt során tett intézkedések hasznosulását illeti, a mérleg kevésbé pozitív. Bár az aktív sajtójelenlét növelheti az állampolgári

jogtudatosságot, a jogalkotásban kevésbé érzékelhető az ombudsmeni ajánlások hatása (a gyülekezési törvény kiegészítésére tett két javaslat egyikére az illetékes miniszter kifejezetten elutasítón reagált, míg a másikkal kapcsolatban az országgyűlési biztos azt a választ kapta, hogy a törvény ilyen jellegű módosítása korábban elkészült, annak elfogadása azonban nem várható). A rendőrségnek címzett ajánlások fogadtatása, illetve hatása pedig – tudhatjuk meg az említett projektfűzetből és a 2009. évi közterületi rendezvények vizsgálatáról szóló OBH kiadványból – meglehetősen vegyes képet mutat.

*

Nem sokkal hivatalba lépését követően, 2007 októberében adott ki állásfoglalást Szabó Máté a tervezett otthonszüléssel kapcsolatban (4570/2007. számú ajánlás). Mind Polt Péter, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese, mind Lenkovics Barnabás és Takács Albert foglalkozott az intézetten kívül szüléshez kapcsolódó kérdésekkel egy-egy egyedi panasz alapján indult ügyben hozott jelentésében (OBH 3840/1996, OBH 1773/2003). . Az utóbbi jelentésben – már az új egészségügyi törvény tükrében – az ombudsman és helyettese felkérte az egészségügyi minisztert, vizsgálja meg, hogy az otthon szülő nők megfelelő egészségügyi ellátásának biztosítása érdekében felmerül-e szabályozási szükséglet. Szabó Máté nem egyéni panasz, hanem a 2007 szeptemberében otthonszülés során bekövetkezett tragédia sajtóhírei alapján hivatalból foglalkozott az intézetten kívüli szülés alapjogi vonatkozásaival. Az ombudsman adekvát módon reagált egy olyan, abban az időben a közbeszédet erősen foglalkoztató témára, amely különböző szakmai, illetve meggyőződésbeli alapokon erősen megosztja a társadalmat, és amely a jogi szabályozás teljes hiánya miatt komoly alapjogi visszasságokat vet fel. Elődeikhez képest Szabó Máté – az alkotmánybírósági gyakorlat bemutatásával – nagyobb hangsúlyt fektet az anya önrendelkezési jogának és ezzel összefüggésben az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének elemzésére. Tisztán alapjogi aspektusból közelíti meg az intézetten kívüli szülés problematikáját, és egyértelműen arra a következtetésre jut, hogy az intézetten kívüli szülés választása az anya önrendelkezési jogából fakadó olyan szabadság, amelynek tiszteletben tartása és biztonságos feltételeinek kidolgozása az állam kötelessége. Megítélésem szerint igen pozitív, hogy az ombudsman – felismerve egy aktuális, a sajtóban hangsúlyosan szereplő téma alapjogi vonatkozásait és a szabályozás szükségességét – hivatalból vizsgálódott, és annak során kellő alapjogi

elkötelezettségről tett tanúbizonyságot. Meg kell jegyezni, hogy a jogalkotónak és a szakma képviselőinek címzett ajánlás ellenére az intézetten kívüli szülés szabályozására sajnálatos módon azóta sem került sor.

*

Pozitív lépéssel indult Szabó Máté működése a TASZ tevékenységi körében fontos helyen szereplő drogpolitika szemszögéből is. Egy szórakozóhelyen végzett kábítószer-razzia ügyében állampolgári panasz alapján indult vizsgálatról 2007 novemberében kiadott közleményében felhívta az országos rendőrfőkapitány figyelmét az alkotmányos alapjogok és az arányosság érvényesülésének fontosságára bizonyos rendőri intézkedések kapcsán. A TASZ álláspontjával egyezően az országgyűlési biztos jogellenesnek tartotta azt a gyakorlatot, hogy a rendőrség egy szórakozóhely közönségét vagy annak egy részét rátekintéssel végrehajtott szelekció alapján vizeletminta adására kötelezi. Megállapította, hogy a jogalap nélkül elvégzett vizsgálatok sértették a megalkalmazó bánásmód alkotmányos tilalmát, továbbá hogy a szűrőpróbaszerűen végzett vizeletminta-adásra kötelezés, illetve az előállítások aránytalanul súlyos sérelmet jelentettek az intézkedéssel érintett fiatalokra nézve. A szóban forgó ügy tipikus példa arra, amikor az ombudsman eljárására egyéni panasz alapján kerül sor, azonban a számára nyitva álló szűk intézkedési lehetőségek folytán az egyedi ügyben megvalósult jogsérelem orvoslása nem valósul meg, a jogalkalmazó felé tett ajánlásával az országgyűlési biztos mégis proaktív módon tud hozzájárulni a jövőbeli jogsértések megelőzéséhez. Az országos rendőrfőkapitány az ombudsmeni ajánlásnak megfelelően 2007 decemberében az egész országban megtiltotta a diszkórazziák gyakorlatát. Ennek ellenére a közelmúltban is találunk példát a rendőrség által végrehajtott mulatóhelyi razziákra (Debrecen, 2010. február 27., Szeged, 2010. február 28). Sajnálatos, hogy ezekben az esetekben Szabó Máté nem nyilvánult meg, korábbi ajánlását megerősítve.

*

Említettem, hogy az intézmény személyes voltából és a hatósági jogkör hiányából adódóan az ombudsmeni tevékenység eredményességének, ajánlásai érvényesülésének elengedhetetlen feltétele az országgyűlési biztos szakmai tekintélye és személyének hitelessége. Amint láttuk, Szabó Máténak a TASZ vizsgálódásait érintő területeken megnyilvánuló alapjogvédő tevékenységével – szakmai, tartalmi szempontból –

többször elégedettek lehetünk. Megállapítható továbbá, hogy aktívan használja az egyéni panaszokon túli jogvédelmi eszközöket és kellő hangsúlyt fektet ajánlásainak a nyilvánosság felé történő kommunikálására. Kérdéses azonban, hogy mindez elegendő-e a szakmai tekintély és a hitelesség megalapozásához és fenntartásához.

Megítélésem szerint ugyanis elvárható volna, hogy az állampolgári jogok biztosa nyilvánosság előtti tevékenységét szigorúan szakmai keretek közé szorítsa. Ez alatt két dolgot értek: egyfelől kívánatos, hogy hatáskörét ne értelmezze se túl szűken (legyen kellően érzékeny az aktuális alapjogi vonatkozású közéleti problémákra), se túl tágan (megnyilvánulásait ne terjessze ki például a szakombudsmanok hatáskörébe tartozó jogterületekre). Másfelől mindenképpen elvárható, hogy az ombudsman mint közéleti szereplő a lehető legtávolabb tartsa magát a politika színterétől. Úgy tapasztalom, hogy Szabó Máté és hivatala igen aktív és sok szempontból előremutató jogvédő tevékenysége sajátos módon keveredik az országgyűlési biztos szakmaiatlan közéleti szerepvállalásával. Minthogy az ombudsman egyszemélyben testesíti meg a mögötte álló és működő apparátust, a feladatkörén kívül eső, hiperaktivitásról tanúskodó megnyilvánulásai veszélyeztetik magának az intézménynek a tekintélyét. Ez az oka annak, amiért egy szakmai lapban is helyénvaló az ombudsman szűk értelemben véve nem szakmai kijelentéseit kritizálni.

Szabó Máté első szereptévesztése az volt, amikor a Népszabadságban megjelentetett cikkében (*Egy a biztos!*, 2009. március 24.) az ombudsmani rendszer átalakítására tett javaslatot oly módon, hogy egy egységes országgyűlési biztosi intézményt vázolt fel. Az általa elképzelt hierarchikus, központosított ombudsmani intézményt népszerűsítő érvei közül leginkább csak a takarékosági szempontok állják meg a helyüket. Alapjogvédelmi nézőpontból azonban az egymástól független, szakosított ombudsmanokból álló rendszer mellett sorakoztathatók fel komoly szakmai érvek. Egy szakombudsmani hivatal felállítása mögött mindig az érintett alapjog vagy az érintett jogalanyok fokozott védelmének szükségessége áll, ami egyben speciális szakértelmet és speciális hatáskört feltételez. Az intézmény személyes jellege, valamint a függetlenség kritériuma szintén olyan tényező, amely jobban érvényesül a Magyarországon hatályban lévő rendszerben, mint egy olyanban, amelyet Szabó Máté vizionál. Azon túl, hogy jogvé-

delmi szempontból szakmailag sem védhető a felvesztés, fontosnak tartom hangsúlyozni: semmiképpen nem hathat jól az országgyűlési biztosok kapcsolatára és kívánatos együttműködésére, ha az egyik ombudsman a többi három hivatalának megszüntetését vagy a sajátja alá rendelését szorgalmazza, továbbá ha a választhatósághoz olyan szakmai előfeltételek előírását javasolja, amely feltételeknek az éppen hivatalban lévő biztosok közül egyedül ő felel meg. Egy hivatalban lévő biztos részéről egy ilyen jellegű felvetés ugyanis nem értékelhető másként, mint ombudsmantársai elleni támadásként, és ezzel Szabó Máté egy olyan, a politikai életre jellemző területre tévedt, amelynek hivatala tekintélyének megőrzése érdekében a közelébe sem szabadna mennie.

Hasonlóan tekintélyrombolónak tartom, hogy Szabó Máté a 2008. évi beszámolójának köszöntőjében a következő politikai élű megjegyzést teszi: „Az alkotmányos jogok szempontjából elgondolkodtató, hogy a többpártrendszer intézményesítése óta először van egyetlen párt a kormányzás birtokában, és éppen a korábbi egypártrendszert irányító párt jogutódja az. Hosszabb távon lesz majd módunk megítélni, vajon ez a változás okozott-e átalakulást az állampolgári panaszok és az állampolgári jogokkal összefüggő problémák mennyiségében, jellegében és a hatósági reakciók területén.” Ezzel a kiszólással az ombudsman újabb lehetőséget adott arra, hogy szakmai

beszámolóját politikai színezetű megítélés tárgyává tegye, ami semmiképpen sem tesz jót az állampolgári jogok országgyűlési biztosa szakmai tekintélyének, csökkenti a jogalkotónak címzett ajánlások megvalósulásának esélyeit, továbbá kétségeket támaszt az ombudsman függetlenségével kapcsolatban. Más kérdés, hogy jogállami szempontból helyeselhető, illetve elfogadható-e, hogy egyes országgyűlési képviselők a biztos éves beszámolójáról szóló szavazást használják fel az ombudsman személyével, szerepfelfogásával, egyes megnyilatkozásaival kapcsolatos ellenérzéseik kinyilvánítására.

Végül nem hagyhatom említés nélkül az ombudsman által elkövetett legsúlyosabb vétket, amellyel nemcsak a Magyarországon működő legfontosabb civil jogvédő szervezetek bizalmát veszítette el, hanem a köztársasági elnök megrovását is kiérdemelte. 2009 tavaszán Szabó Máté a sajtónak adott elhíresült nyilatkozatában elfogadhatatlan módon etnikai alapon kategorizált bűnözésről, „cigánybűnözésről” beszélt. Az általa tett rasszista kijelentéseket formá-

SEMMIKÉPPEN NEM HATHAT JÓL AZ ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSOK KAPCSOLATÁRA ÉS KÍVÁNATOS EGYÜTTMŰKÖDÉSÉRE, HA AZ EGYIK OMBUDSMAN A TÖBBI HÁROM HIVATALÁNAK MEGSZÜNTETÉSÉT VAGY A SAJÁTJA ALÁ RENDELÉSÉT SZORGALMAZZA.

lisan persze vissza lehet vonni, az elveszett bizalom azonban nehezen állítható helyre.

„Ha a politikai élet alakítói elkötelezték az Alkotmány alapértékei mellett, és következetesen megnyilvánulnak a kirekesztő nézetekkel szemben, akkor kifejezésre juttatják, hogy minden megsértett csoporthoz tartozó megfelelő támogatást és védelmet kap a politikai közösségtől. Ilyen környezetben a gyűlölet, a megvetés és az ellenérzés hangjai elszigetelődnek, jelentéktelenné válnak és nem képesek jogsérelmet okozni.” Ezek a megállapítások meglepő módon Szabó Mátétól származnak (2008. július 5-i közlemény a Meleg Méltóság Menetén történetekkel kapcsolatban; hasonló gondolatokat fogalmaz meg a Rudolf Hess-emlékmenet betiltása kapcsán 2009. december 10-én kiadott közleményében). A közhatalmat gyakorlóknak, a politikusoknak valóban nagy felelősségük van a rasszizmus, továbbá az előítéleten alapuló mindenféle gyűlölet elleni fellépésben. Elvárható tőlük, hogy minden alkalmat megragadjanak az alkotmány értékrendjének közvetítésével annak kifejezésre juttatására, hogy a rasszista, kirekesztő nézetek elfogadhatatlanok. Rendkívül sajnálatos, hogy az alapjogok védelmére megválasztott országgyűlési biztos nincs tisztában azzal, hogy ez a morális kötelezettség rá fokozottan vonatkozik.

Álláspontom tehát az, hogy az ombudsman szakmaiatlan közéleti megnyilvánulásai rövid és hosszú távon is rombolják az intézmény és saját munkája tekintélyét. Külön kutatás témája lehetne annak általános vizsgálata, hogy az egyes jogalkalmazó szervek milyen mértékben tesznek eleget az ombudsman ajánlásainak, a jogalkotónak címzett javaslatokat milyen arányban veszik figyelembe a kodifikáció során, illetve az egyéni panaszok számából következtetve az alapvető jogok alanyainak bizalma milyen mértékű az intézmény iránt. Ezek ugyanis az országgyűlési biztos tevékenysége eredményességének legfontosabb fokmérői.

MAJTÉNYI BALÁZS

E rövid cikk a jövő nemzedékek országgyűlési biztos tevékenységének egy szeletével foglalkozik, ennél többre nem is igen lenne lehetőség, hiszen a poszt létrehozása óta rövid idő telt el, továbbá hiányoznak az intézmény arculatát meghatározó, hivatalból indított nagyobb vizsgálatok, így az átfogóbb elemzés eleve kudarcra lenne ítéltetve. Ez annál is inkább igaz, mivel a biztos által vizsgált ügyek között kiugró sikert, szélesebb nyilvánosságot kapó, alapjogfej-

lesztő hatású eddig sajnálatos módon nem akadt. Így Fülöp Sándor alapjogi felfogásáról egyelőre nem méltányos állást foglalni. Hozzáteszem, a biztos karakánabb kijelentései is – komolyabb alapjogi érvelés híján – mindeddig a levegőben lógnak, lásd például: „a parlagfű elleni küzdelemről készüljön önálló, egységes, átfogó törvény” vagy „Budapesten nincs lehetőség arra, hogy mindenki gépkocsival oldja meg közlekedési igényeit”. És folytathatnánk tovább a felsorolást. A biztos és munkatársai „Kreativitás különdíjat” kaptak a KÖVET Egyesület Zöld Iroda versenyén – a Deszkametsző-völgyben végzett pataktisztításuk dicséretre méltó, de tegyük hozzá, a környezettudatosság és az elvégzett fizikai munka önmagában kevés. Az alábbiakban így inkább a biztos tevékenységének egy jelenleg is értékelhető vadhajtatására hívnám fel a figyelmet, a „Fenntarthatóság előőrsei” elnevezésű projektre.¹

Először is kezdjük talán onnan, hogy az ombudsman sajátosan értelmezi szerepét, s ennek magyarázataként hivatkozik a poszt megszületésének körülményeire, a civilek akkori elvárásaira. Fülöp Sándor bemutatkozásában ezekre az időkre így emlékszik: az „ombudsman által betölteni kívánt, tága értelmzett társadalmi szerep megfogalmazása során nemcsak a jogszabályi mandátumot, hanem a biztos intézményének létrehozásához vezető szellemi megalapozó tevékenységet, továbbá a társadalmi elvárásokat is figyelembe kell venni.”² Az előzményeket ismerjük: a poszt létrehozását megelőzően hatvan nyolc zöldszervezet kérte az országgyűlési pártok frakcióvezetőitől, hogy „az utánunk jövő generációk érdekeinek védelmére, a fenntartható fejlődés képviselésére hatékonyan működő intézmény jöjjön létre Magyarországon”. Ennek ellenére a törvényhozás valójában nem a civilek eredeti igényének tett eleget, hiszen az új biztosi poszt megteremtésekor nem hozott létre képviseleti vagy érdekvédelmi intézményt a jövő nemzedékek számára, hanem egy új környezetvédelmi biztosi posztot alapított a jelenben élők környezethez fűződő jogainak védelmére.

Fülöp Sándor saját feladatát a következőkben konkretizálja: „Ezen szerepkör része lehet a *tudományos műhely* (saját, nem az elsődleges feladatkörhöz kapcsolódó tudományos tevékenység kezdeményező/irányító/résztvevő formában); az aktív *szemléletformáló*, kommunikációs központ (saját környezeti tudatformáló, nevelő programmal), valamint *inkubációs központ* (munkatársak kötelező/fakultatív képzése, a belső képzési program mellett proaktív részvétel a szakmai továbbképzésben, tehetséggondozásban) funkció.”³ Meglepő módon magára a jogvédelmi tevékenységre az ombudsman a „civil szolgáltató” jelzőt használja.

A szemléletformáló funkció és a fenntartható fejlődés előőrsi projekt megértéséhez vegyük elő az ombudsman egy előadását, amelyben az egyén és a közösség kapcsolatát, az emberi méltóságot, a globalizációval járó problémákat értelmezi. „Ma már az is lehetséges, hogy akár egyes emberek, például a tőzsdei spekulánsok, vagy tőzsdei guruk döntései milliárdok sorsát befolyásolja. Ez nagyon nagy felelősség. Nem vagyok egészen biztos benne, hogy erre a mi huzalozásunk, az agyvelőnk igazán alkalmas.”⁷⁴ Majd, bevallottan eltérve az általa az előadás során addig sem beszélt akadémiai nyelvtől, mindent a *Dexter laboratóriuma* című rajzfilmből vett példán szemlélteti: „Egy kis tudós gyerek valahol az alagsorban fantasztikus gépekkel, iszonyatos erőket mozgat meg, mint felelős tudós. Viszont van egy hebrencs kis nővére, Didi. Ő egyszer beszabadul a laboratóriumba. A laboratórium közepén egy hatalmas nagy piros gomb van, búra alatt, hatalmas feliratokkal: »Don't touch!« »Warning!« »Danger!«, meg halálfejek. És Didi betáncol, így szól: »huuuu, what does this button doooo?« És már meg is nyomja. Ebben ez az egy mondatban, ebben az egy mozdulatban annyira benne van az egész emberiség problémája, amivel küzdünk.” Később az ombudsmanról ugyanebben az előadásában azt is megtudhatjuk, mit kell tennünk ahhoz, hogy a globalizált világ se foszthasson meg emberi méltóságunktól: „Beszéltünk a kiteljesedésről és a tökélesedésről. Ennek az lehet a módja, hogy ellen állunk a fogyasztói társadalom ócska termékeket, kultúrát ránk erőltető hatásainak. Ez csak úgy megy, hogyha nyitottak vagyunk, és komoly hálózatokban próbálunk védekezni.” Talán itt a hálózatépítésben kereshetjük a szemléletformálásra való igény és a vizsgált projekt megszületésének indokát. Hozzáteszem, ha leegyszerűsítve szemléljük a világ eseményeit, akkor bár számos problémára adandó válasz egyértelműnek tűnhet, mégis az így levont, logikusnak tűnő következtetések veszélyesek lehetnek.

Lássuk, hogyan kell életre a szemléletformáló szerep Fülöp Sándornak a „Fenntarthatóság előőrsi” projektjében. Az ombudsman e kezdeményezése nem kevesebbet tesz, mint új „evolúciós ugrást” sürget: „a kedvező irányú változásnak ezért a lelkekben – mentálisan, szellemi szinten – kell megkezdődnie. Az emberi társadalomnak a természetbe való fenntartható beilleszkedéséhez nem elegendő önmagában a törvények, intézkedések, jogi ösztönzők megváltoztatása; kisközösségek önkéntesen vállalt környezetkímélő életmód-változtatása; az ismeretterjesztés, cselekvési lehetőségek kidolgozása, bemutatása, egyéni attitűdváltás; vagy az értékrend és világnézet megváltoztatására irányuló tö-

rekvések. E tevékenységekkel egyszerre kell foglalkozni.”⁷⁵ A célkitűzés nemes volta ellenére legalábbis elgondolkodtató, hogy ezekkel a mondatokkal nem egy zöld párt programjában vagy egy e területen aktív civilszervezet célkitűzései között, hanem a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a honlapján találkozunk. (S azt már csak halkán teszem hozzá: a fenntartható fejlődés befolyásos koncepció, ám aligha jogi kategória.) A biztos szerepvállalását a következő körben forgó érveléssel magyarázza: ha ő valóban a jelen és jövő nemzedékek egészséges környezethez való joga felett kíván őrködni, akkor „nem elégséges csupán egyedi környezetvédelmi ügyekben eljárni vagy a jogi intézményrendszer tökéletesítésén fáradozni. Részt kell vállalnia a fenntarthatóság-központú értékek, a szemlélet és a viselkedés/cselekvés terjesztésében a változások előkészítésében és ösztönzésében.”

Az ombudsman mindezt úgy kívánja elérni, hogy bábáskodik a fenntartható fejlődési pályára átváltó kisközösségek hálózatának létrejötténél. A cél megvalósításának igénye hívta életre a „Fenntarthatóság előőrsi” elnevezésű projektet. E programot, amelyet bátran nevezhetünk misszióknak is, az ombudsman azért indította útjára, mert az „emberi társadalom *evolúciós ugrás* előtt áll”. Ha jól értem a honlapon található anyagokat, itt nem kevesebbről, mint egy társadalmi forradalom előkészítésére és megvalósítására irányuló vállalkozásról van szó. Az evolúciós ugrást segítő előőrsökbe a „kivonulókat” és a „változtatókat” várják. A honlap szerint a kivonulók „a korábbi közösségeikből kilépő, új elvekre és az ezekben az elvekben hívő emberek közösségére építő fenntarthatósági kezdeményezések (ökofalvak, élőfalvak stb.)”. A változtatók pedig „a korábbi lakhelyükön maradók, de új elvek alapján a hasonló társaságát kereső és életmódjukon változtató emberek közösségei (ide soroljuk az új helyre költöző, de az uralkodó életformával nem radikálisan szakítani kívánó változtatókat is, pl. agglomerációba költöző értelmiségiek)”. Mi a közös szervezőerő? Milyen cél mentén szerveződnek az előőrsöket alkotók? Kik és miért vesznek részt benne? A honlapon erről ez áll: A résztvevők azok, akik „a) elkötelezettek azért, hogy lakóhelyükön hosszú távon éljenek, b) a következő generációk számára is emberhez méltó életfeltételeket hagyjanak maguk után és c) ennek érdekében hajlandóak gazdasági és társadalomszervezési, életmódbeli változtatásokra, d) melyek hosszabb távon a komplex értelemben vett fenntarthatósághoz viszik közelebb az adott közösséget.”

Az olvasónak minderről eszébe juthat Ernest Callenbach népszerű pozitív környezeti tér- és időutópiát megfogalmazó *Ökotópia* című regénye. A könyv-

ben Kalifornia a 80-as években kiválik az Egyesült Államokból, és a politikai ökológia elvein alapuló társadalmi berendezkedést fogad el. Ökotópiában egy decentralizált öngazgató társadalom működik, ahol a korábbi fogyasztói szintről való lemondás garantálja a túlélést és egyben egy harmonikusabb életet a polgároknak.⁶ E csupán látszólag kellemes aszociáció ellenére mindez, lévén egy állami intézményről van szó, kezd egyre inkább ijesztővé válni, főként amikor – már-már egy társadalmi forradalmat vizionálva – elkezdünk a fenntarthatóságra törekvő társadalmi mutációkról olvasni, s mindeközben – ezt nem lehet eléggé hangsúlyozni – még mindig nem hagytuk el a Magyar Köztársaság egyik alapjogvédő intézményének a honlapját. „Talán nem túlzás azt mondani, hogy az emberi evolúció nagy kérdése most az, hogy végbemegy-e egy tudatosságot eredményező társadalmi evolúció, mely által kialakulnak, megmaradnak olyan társadalmi mintázatok (mutációk) a földi ökoszisztéma és társadalmi rendszer drasztikus változása utánra, melyek a későbbi, hosszú távon a várható körülmények között is életképesek lehetnek? Olyanok, melyek alkalmasak lehetnek a természetbe harmonikusan beilleszkedni és hosszú távon fenntarthatóan működni. Ezen múlhat az emberi faj fennmaradása. *Projektünk célja, hogy keresse a »fenntarthatóságra törekvő mutációkat«, segítsen ezek megmaradásában és fejlődésében.* Amíg egy fenntarthatatlan globális rendszer keretei között működnek, természetesen nem tudnak teljes mértékben fenntarthatóak lenni. Azonban megvan az *elkötelezettségük és az esélyük*, hogy fenntarthatóvá váljanak. A célunk, hogy e mintaközösségek megmaradjanak, megerősödjenek és például szolgáljanak. [...] Sőt: új lehetőségeket és emberi kiteljesedést hozhat a közösség tagjainak. A sebezhető technológiai és bürokratikus, eseti problémakezelés helyett a közösségen belüli kölcsönös nagylelkűséggel (szolidaritás) és együttműködéssel próbáljuk a fejlődést biztosítani.”⁷

Az olvasó talán már itt gyanakodhat: milyen lehetnek a mutációknak nevezett, a természetbe harmonikusan beilleszkedő különböző előőrsek, amelyeknek a hivatal az összefogására készül? Sejthető, hogy ezek – környezettudatos voltuk mellett – igencsak különféle nézeteket vallhatnak. Az ombudsman stratégiai irányítását élvező „fenntarthatóság előőrsei projekt” egyik mintaközössé-

ge a MAG (Mintaként Alkalmazott Gondviselés). A MAG-nak az ombudsman portáljáról elérhető weboldaláról megtudhatjuk, hogy az a szakrális energiák szempontjából kétségkívül a legmegfelelőbb helyre települt, hiszen a falu egyik dombján például „hármass csillagösvény csomópontot” mértek. A honlapon a következő is olvasható: „A kegyelem kora arról szól, hogy Saulusból a keresztényüldöző zsidó rabbiból bármikor Pál apostolla nemesedhet az ember”. A MAG honlapját olvasva az embernek az első ijedtségén túlesve sem akar elmúlni az az érzése, hogy az ombudsmani hivatal partnerének tagjaira – legyen bár ez a közösség bármily fenntartható is – a harmadik köztársaság értékrendjénél a felkelő nap kultusza erősebben hat. Érdekes belepillantani a jövő nemzedékek stratégiai szövetségese, a MAG lakói mindennapjaiba. Hogyan élnek egy olyan mintaközösség tagjai, amely érdemes arra, hogy az evolúciós ugrást végrehajtsák? „Ébresztő 5-kor, 5.30-kor reggeli imádság, napköszöntés, 6-tól reggeli torna (Baranta, hagyományos magyar bot- és szablyavívás), 7–13-ig a délelőtti, 16–19-ig a délutáni munkák folynak, vacsora után pedig takarodóig tábortűz mellett beszélgetünk, éneklünk, néptáncot tanulunk.”

Mielőtt elhagyjuk a MAG közösséget, köszönjünk el a közösség mindennapjaitól a tékozló fiú történetének egy fenntartható modern változatával: „Itt a táborban szinte egyetlen falusi sincs, de legtöbbszörünk nagyapja még paraszt volt. Az apáink Sztálinvárost vagy a vas és acél országát építve – többségükben kényszerből – kiestek a paraszti kultúrából, de a vér nem válik vízzé. A nagyszülői örökség az unokákban bukkan újra felszínre. Tanulságos a bibliai tékozló fiú esete. Elindul a fiú otthonról és minden értékét eltékozza. Hagyja elveszni ősei hitét, tudását, álmait. Olyan mélyre süllyed, hogy a disznók vályujából enne (TESCO, Győzike stb.), de még onnan is elkergetik. És egyszer csak eszébe jut a szülői ház. Azok a célok és álmok, amik ezer éveken át éltették őseit, nemzetét. Összegyűjti maradék hitét, erejét, merít a megőrzött tudásból és hazatalál a szülői házba. És az Atyja jobbára ülteti. Ezekre a tékozló fiúkra számítunk. Sajnos a falusiak többsége még mindig a városba vágyik, de a városból a természetbe visszavágyó embernek már nem lehet újra eladni, hogy az embertárolóknak épült személytelen és embertelen lakótelepi lét jobb, mint a falusi élet.

Sokat segíti munkánkat a táborunkba meghívott két csiki székely gazdálkodó, de nagyon számítnak a helyiek tapasztalataira is.”

S végezetül valamit a jogállamhoz való viszonyukról: „A MAG közösségeknek törekedniük kell a minél teljesebb önállóságra és önellátásra, hogy a Gondviselés Rendje helyett ne mesterségesen kialakított politikai, gazdasági és társadalmi kényszerek befolyásolják létüket és működésüket.” Ez talán magyarázatul szolgál a MAG mintaként állítására, az idézet kétségtől hajaz az ombudsmani projekt céljára. (Hozzáteszem, maga az országgyűlési biztosi intézmény léte is egy ilyen mesterségesen kialakított rend működésétől függ.)

Természetesen a fenntarthatóság előőrsai sokszínűek, a MAG közösségen túl említethetők a galgahévízi ökofalu kezdeményezés szelídebb célkitűzései. Például „gyermekidnek és unokáidnak nemesebb értékeket közvetíteni, mint amit a vásárlóközpontok, a televízióműsorok és az egész pénzimádó civilizációnk nyújthat nekik” vagy „a kozmopolitizmus helyett közösséget vállalni szűkebb és tágabb értelemben saját nemzeti hagyományainkkal és kulturális értékeinkkel”. De a honlapról úgy tűnik, jól megfér a hazafias előőrsek között a somogyvámosi Krisna-völgy is.

A honlap azt sugallja, hogy a biztos szemléletalkotása, véleményformáló tevékenységének hatása alól a sajtó sem tudja kivonni magát: „Az elmúlt évben mintegy 40 olyan, főleg fiatal újságírónak adtunk a kollégáimmal interjút, akik jól felkészültek a témából, megvannak már a megfelelő környezetvédelmi háttérismereteik és megfelelő a szemléletük is.”⁸

Bár egyértelmű a szemléletváltó szerep jelentősége, ennek ellenére az írás más, kisebb súlyú problémákkal is foglalkozhatott volna. Magyarázatra szorul például a biztos által vállalt tudományos műhely funkció is. Bár nyilván helyeselhető, ha az ombudsman munkatársai képzett, rendszeresen publikáló kutatók vagy ha az intézmény konferenciákat szervez, ennek ellenére az ombudsmani hivatal eredeti hivatása semmiképpen sem a tudományos műhelyé válás – az országgyűlési biztos feladata az egyetemi kutatóintézetekétől vagy az Akadémiáétól kétségtől jól elkülöníthető.

Nem kétséges, hogy a jogállam alapjogvédő intézményének a fenti programja átgondolásra érett. Természetesen eljátszhatunk a gondolattal, hogy egyszer felépül a hálózat a fenntartható kisközösségek együttműködése révén. Megtörténik az evolúciós ugrás, ezután meg majd reménykedhetünk abban, hogy a résztvevők között a fenntarthatóság gondolatán túl megjelenő különbségeket a jövő biztosa majd elboronálja.

JEGYZETEK

1. *A Fenntarthatóság előőrsai [sic!] (A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának projektje)*; <http://jno.hu/kozossegek>. (Az idézeteket betűhíven közöljük ebben az írásban, csak a központosítást módosítottuk néhány esetben.)
2. <http://jno.hu/hu/?&menu=magunkrol>.
3. *Politikai évkönyv – a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa fejezet. Politikai Évkönyv 2008*; <http://www.jno.hu/hu/?doc=polevk>.
4. FÜLÖP Sándor: *Hogyan helyezhető el az egyéni felelősség a globalizálódó világában?*; http://www.jno.hu/hu/?&menu=talalkozok&doc=20091015konf_ea.
5. *A Fenntarthatóság előőrsai* (1. vj.)
6. Ernest CALLENBACH: *Ecotopia*, London, Pluto Press Limited, 1978. Magyar kiadása: Ernest CALLENBACH: *Ecotopia*, ford. BORSOS Béla, Budapest, Göncöl, 1992.
7. *A Fenntarthatóság előőrsai* (1. vj.)
8. *Tájékoztató az országgyűlés környezetvédelmi bizottságának a jno eddig végzett munkájáról – 2009. május 11.*; <http://jno.hu/hu/?&menu=beszam>.

AMBRUS MÓNIKA

Közismert, hogy az emberi jogok védelmére szakosodott nemzeti szervezetek igen fontos szerepet játszanak a vonatkozó jogszabályok alkalmazásában és érvényre juttatásában, ezáltal hozzájárulnak a hatékony jogérvényesítéshez. A hatékony jogérvényesítés elősegítése érdekében a faji irányelv (2000/43/EK tanácsi irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról) 13. cikke kötelezi a tagállamokat, hogy a faji alapú egyenlő bánásmód védelmére szakosodott nemzeti testületet hozzanak létre. (Jelenleg még a 2002/73/EK parlamenti és tanácsi irányelv a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról és a 2006/54/EK parlamenti és tanácsi irányelv a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról kívánja meg a nem alapuló egyenlőség területén ilyen testület létrehozását.)

Az emberi jogok védelmére szakosodott testületek esetében a vonatkozó nemzetközi és európai dokumentumok nagy hangsúlyt helyeznek a szervezetek függetlenségére, hiszen álláspontjuk szerint csak

egy teljes mértékben független testület tudja feladatait hatékonyan ellátni. A faji irányelv nem kívánja meg, hogy az egyenlő bánásmód követelményének betartására szakosodott testület független legyen, a 13. cikk pusztán azt várja el, hogy a testület a feladatait független módon lássa el. Érdekes módon a függetlenséget a testület számára előírt minden egyes hatáskör esetén megemlítték. Ez arra utal, hogy a „jogalkotó” fontosnak tartotta ennek valamilyen szintű szabályozását. Ez az eredeti javaslat szövegéből is következik, hiszen az magának a szervezetnek a függetlenségét is megkövetelte. Többen csalódásuknak adtak hangot amiatt, hogy az irányelv végső szövege nem tartalmazza a függetlenség követelményét. Azonban érvelhetünk úgy, hogy az adott szervezet nem – vagy csak nehezen – tudja az előírt feladatokat független módon ellátni, ha ő maga nem tekinthető függetlennek.

A függetlenség alapvetően azt jelenti, hogy a testület mindenfajta befolyástól mentes, ami tulajdonképpen biztosítja a testület intézményi értelemben vett legitimációját. E definíció alapján a függetlenség két jelentését különböztethetjük meg: általában véve a politikai élettől való függetlenséget, illetve – konkrét esetekben – az egyes felektől való függetlenséget. Az előző jelenséget azonosíthatjuk a szoros értelemben vett függetlenségként, míg az utóbbi értelemben vett függetlenséget pártatlanságként vagy semlegességgként írhatjuk le. A befolyástól való mentességet különböző szervezeti és működési megoldásokkal tudjuk biztosítani. Míg a *szervezeti függetlenség* a testület szerkezetére vonatkozik, azt írja le, hogyan épül fel a testület intézményként, addig a *működési függetlenség* arra utal, hogy a szervezet hogyan látja el a feladatait.

Magyarországon a faji irányelv 13. cikkét az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) létrehozásával ültették át. A hatóságot az *egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról* szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.) hozta létre közigazgatási szervként, működését 2005-ben kezdte meg. Mivel a hatóság és tevékenysége egyre szélesebb körben ismert, a szervezet legitimációja s azon belül is a függetlenség biztosítása egyre fontosabb kérdés.

Az alábbiakban azt vizsgálom meg, hogy mit is jelent a szervezeti és működési értelemben vett függetlenség a faji irányelv alapján, és mennyiben felel meg ezeknek a követelményeknek az EBH.

Annak érdekében, hogy a testület megfelelően el tudja látni feladatait, független szervezatként kell működnie. Ez azt jelenti, hogy fel kell ruházni az ehhez szükséges képességekkel. Ez a következő elemeket foglalja magában: *hatalom, szerkezet, források*.

A hatalom egyrészt a testület hatáskörére utal,

másrészt azt írja le, milyen erősek ezek a hatáskörök. Kiindulópontként azt lehet mondani, hogy minél átfogóbbak és erősebbek ezek a hatáskörök, annál jobban biztosított a testület függetlensége – hiszen ezek növelik annak autonómiáját. Ezt maguk a párizsi alapelvek (UN Doc. A/Res/48/134 [1994. március 4.]) is leszögezik, amelyekre az Európai Parlament is hivatkozott a jogalkotás során. Ugyanakkor óvatosan kell eljárni, mert a túlságosan tág hatáskör veszélyeztetheti is a testület valós vagy vélt függetlenségét. Sokan például úgy vélik, hogy egy testület nem tekinthető függetlennek, ha amellet, hogy az áldozatokat segíti panaszaik érvényre juttatásában, kvázi bíróságként is működik és maga bírálja el a panaszokat. Az ehhez hasonló dilemmák azonban megoldhatók a testületen belüli megfelelő struktúra kialakításával. Tehát jól látható, hogy minél több hatalomhoz jut egy testület, annál fontosabbá válik a pártatlanság biztosítása.

A testület szerkezetére vonatkozóan három elemet lehet megkülönböztetni: *külső felépítés, belső szerkezet és összetétel*.

A külső felépítés azt írja le, hogy milyen formát ölt az egyenlő bánásmódra szakosodott testület a nemzeti jogrendszeren belül. Ebből a szempontból az irányelv csak pár szóval írja le a testületet. Az irányelv szerint a tagállamoknak az irányelvben meghatározott feladatok ellátására vagy egy különálló szervet vagy több (az egyenlő bánásmód vagy az emberi jogok védelmére) szakosodott szervet kell kijelölnie. Tehát a tagállamok szabadon dönthetnek el, hogy egy vagy több szervet létesítenek. Azonban – ahogy látni fogjuk – a függetlenség szempontjából előnyösebbnek tűnik egyetlen szerv létesítése.

Az irányelv továbbá leszögezi azt is, hogy ezek a szervek az emberi jogok védelmével foglalkozó nemzeti ügynökségek részét is képezhetik. Egy ilyen testületnek a számos előny mellett hátrányokkal is szembe kell néznie. A legjellemzőbb hátrány abban rejlik, hogy az egyenlő bánásmód elősegítése esetleg nem kap kellő hangsúlyt egy, az emberi jogok általános védelmére specializálódott szervezetben. Ez a hátrány azonban korrigálható például ismertető kampányokkal, a szervezeten belüli megfelelő struktúrával és így tovább. Továbbá a betagozódással járó előnyök is kompenzálhatják az ezzel járó hátrányokat. Egy nagyobb szervezetbe történő integrálódás előnyösnek tűnik úgy személyzeti, mint infrastrukturális és anyagi szempontból, hiszen alkalmasabbnak és felkészültebbnek tűnik az egymással konfliktusba kerülő emberi jogok közti egyensúly megtalálására. Ez egyben azt is jelenti, hogy ezáltal egy ilyen szervezet az egyenlőség elvét is elfogadhatóbbá tudja tenni. Mindemellett egy ilyen átfogó ügynök-

ség a közönség számára is előnyösebb, hiszen egyszerűbb a „fogyasztók” számára, ha csak egy testülethez kell fordulniuk. Végül egy ilyen ügynökségen belül a faji és etnikai származáson túl további tulajdonságok is hangsúlyt kaphatnak.

Ez a lehetőség egyben megerősíti az úgynevezett *single* szervezetek, azaz az összes védett tulajdonság egy szervezeten belül történő képviselésének fontosságát. Tehát amennyiben a jogalkotó úgy dönt, hogy az egyenlő bánásmód védelmére szakosodott szervezetet az emberi jogok védelmére specializálódott szervezettől elkülönülten hozza létre, akkor választhatja azt, hogy egy testületnek van hatásköre az összes törvényben védett tulajdonságon alapuló diszkriminációra vonatkozóan, vagy pedig az egyes tulajdonságok védelmére egymástól elkülönült testületeket hoz létre. A *single* szervezetek mellett és ellen szintén számos érv hozható fel. A legjelentősebb előnye egy ilyen *single* szervezetnek, hogy az úgynevezett interszekcionális diszkrimináció jelenlétét is kezelni tudja; legalábbis a lehetőség erre jobban adott, mint a különböző védett tulajdonságokra szakosodott szervezetek esetében. Az interszekcionális diszkrimináció széles körben elterjedt, azonban a jelenlegi nemzeti és nemzetközi szabályozás alapján elég nehéz felvenni ellene a harcot. Éppen emiatt nem kellene még strukturális akadályokat is gördíteni a jogérvényesítés elé. A *single* testület létesítése ellen szóló legfontosabb érv arra vonatkozik, hogy egy így működő testületen belül az egyes tulajdonságokhoz kapcsolódó sajátosságok elvesznek – csökkentve ezzel a védelem szintjét. Azonban megfelelő garanciák beépítésével biztosítani lehet, hogy ezek a különbségek ne tűnjenek el. Például különböző alosztályokat, interszekcionális diszkriminációval foglalkozó munkacsoportokat lehet létrehozni. Természetesen ebből a szempontból a nemzeti egyenlő bánásmód törvényben felsorolt védett tulajdonságok és a jogszabály szerkezete meghatározó szerepet játszik, hiszen ezeknek a testületeknek azt kell követniük és alkalmazniuk.

A külső struktúra szempontjából fontos szerepet játszik továbbá, hogy vajon létesítettek-e helyi kirendeltségeket és azok hogyan viszonyulnak a testülethez. Az elérhetőség szempontjából fontos lenne, hogy a testületnek legyenek helyi egységei, amelyek a diszkrimináció áldozatainak segíteni tudnak. E helyi szerveknek nem szükségszerűen kell a testületen belül szervezetenként elhelyezkedni, azonban jó munkakapcsolatban kell állniuk a testülettel.

A testület belső szerkezetét illetően számos elrendezés képzelhető el – attól függően, hogy a szervezet *single* egyenlő bánásmód testület, a faji diszkriminációra szakosodott testület, vagy pedig egy

tágabb hatáskörrel rendelkező ügynökség részét képezi. E számos lehetőség miatt inkább arra kell törekedni, hogy megtaláljuk azokat a vezérelveket, amelyek a belső tagozódást hivatottak szabályozni, s alkalmazhatók a fent említett esetek bármelyikére. Először is a belső szerkezetnek meg kell akadályoznia, hogy a védett tulajdonságokat egymástól elkülönülten vizsgálják, ugyanakkor – ahogy fentebb már elhangzott – azt is biztosítani kell, hogy a védett tulajdonságokra jellemző releváns sajátosságok megmaradjanak. Például olyan munkacsoportokat lehet létrehozni, amelyben minden egyes tulajdonság képviseltetik. Végül a belső szerkezetnek a működési függetlenséget biztosító garanciákat is tartalmaznia kell; azaz a hatáskörök világos elkülönítését biztosítani kell annak érdekében, hogy a szervezet független legyen és úgy is tekintsenek rá. Mindent egybevetve a testület belső szerkezetének a következő elvekre kell épülnie: költséghatékonyság, dialógus, együttműködés és a feladatok világos elkülönítése.

A testület összetételére vonatkozóan a következőt lehet megállapítani. Számos helyen találkozunk azaz az érvvel, hogy az emberi jogok védelmére szakosodott szervezetnek vagy a faji egyenlő bánásmód testületnek valamilyen módon tükröznie kell a társadalom összetételét. Ez a faji egyenlőség elérésére szakosodott testület esetén azt jelentené, hogy biztosítani kellene a faji vagy etnikai kisebbséghez tartozó személyek képviselését, ami egyben biztosítaná a testület társadalmi legitimációját is. Ezt a következtetést támasztja alá az a párizsi alapelvekben megfogalmazott követelmény is, mely szerint az ilyen testületeknek a plurális képviseletre kell törekedniük. Ehhez hasonló megfogalmazással találkozunk az Európa Tanács Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottsága (ECRI) 2. számú általános ajánlásában is, amely szerint ezeknek a szakosodott testületeknek reflektálniuk kell az adott társadalom diverzitására. Az ugyan nem teljesen világos, hogy milyen fajta képviseletre utalnak ezek a dokumentumok, azonban érvelhetünk úgy, hogy nem feltétlenül az úgynevezett tükörképviseletre gondoltak a szövegek megfogalmazói, hanem sokkal inkább az egyes csoportok képviselőinek részvételére helyezték a hangsúlyt. Sokszor hangoztatott érv ezzel kapcsolatban, hogy nem feltétlenül a kisebbségek tagjai a kisebbségek legjobb képviselői. Azaz sokkal fontosabbnak tűnik az érdekcsoportok részvételére összpontosítani, mint az arányos képviseletet biztosítani. Például a kisebbségeket be lehet vonni a testület egyes tagjainak kinevezésébe, vagy a képviselők közül egy szakértői vagy tanácsadó testületet lehet kialakítani.

Az emberi jogi vagy antidiszkriminációs testüle-

tek függetlenségét mindenekelőtt a megfelelő anyagi forrásokkal szökták összefüggésbe hozni. A függetlenség biztosítása érdekében valóban alapvető, hogy megfelelő anyagi, infrastrukturális és személyi forrásokkal lássák el a testületet. Továbbá biztosítani kell, hogy a testület az anyagi forrásai felett szabadon rendelkezzhessen. A kiosztott anyagi források nem válhatnak a politika eszközévé, a jogi szabályozásba garanciákat kell építeni a testület státuszára vonatkozóan, hogy a szükséges források rendszeresen rendelkezésre álljanak. A megfelelő források szükségességére maguk a párizsi alapelvek és az ECRI már említett általános ajánlása is utal. A „független” kifejezés az eredeti javaslatban heves vitákat váltott ki, mivel a tagállamok tartottak ennek a nemzeti költségvetésre gyakorolt hatásától. Az Európai Parlament módosította az eredeti javaslatot, mivel világossá akarta tenni, mennyire fontos a források rendelkezésre bocsátása. Ez a módosítás kifejezetten kötelezte a tagállamokat arra, hogy ezeknek a testületeknek megfelelő forrásokat juttasson. Mindenesetre a végső szövegbe ez a paragrafus mégsem került be, ami azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamokat ne terhelne ilyen kötelezettség a „függetlenség” követelményének alapján. A független működéshez ugyanis nélkülözhetetlen, hogy megfelelő anyagi, infrastrukturális és emberi forrásokkal rendelkezzen a testület, amelynek elosztása felett továbbá szabad kezdet kell kapnia.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság függetlensége szempontjából eléggé meghatározó tényező, hogy erős hatáskörökkel rendelkező közigazgatási szerv. Jogosítványai erősnek tűnnek, mivel kötelező erővel bíró döntéseket hozhat és szankciót szabhat ki. Ugyanakkor ez az erős jogosítvány kevés ahhoz, hogy a szervezeti értelemben vett függetlenséget biztosítsa, bár úgy tűnik, ahhoz valamelyest mégis hozzájárul. Azonban az EBH döntéshozó jogköre mellett a többi feladatára kevésbé tud összpontosítani, s ezáltal a kvantitatív értelemben vett hatáskörök nem erősítik függetlenségét.

Ez a megfigyelés egyben azt is jelenti, hogy még nagyobb szerepet kap a szervezet felépítése: külső és belső struktúrája, valamint összetétele. Az EBH az úgynevezett *single* szervezetek kategóriájába tartozik. Tehát tevékenysége a törvényben szabályozott minden védett tulajdonságra kiterjed – s ebből a szempontból progresszívabb az irányelv által támogatott követelményeknél. Ez magában hordozza annak lehetőségét, hogy az EBH az interszekcionális diszkrimináció ellen hatékonyan tudjon fellépni. Azonban a hatóságon belül a jogi segítségnyújtásra nem jelöltek ki a döntéshozó személyektől elkülönített osztályt vagy személyeket. Ez egyáltalán nem

segíti a szervezet pártatlan színben való feltüntetését – annak ellenére sem, hogy a segítségnyújtás nem tartozik a testület fő feladatai közé. Az EBH Jogi Főosztályának belső felépítése nincs hivatalosan rögzítve, az azonban ismert, hogy az ügyintézők között a munkamegosztás jogterületek alapján történik. Emellett egy külön tanácsadó testületet is létrehoztak az EBH-n belül – vagy inkább mellett –, amely jogértelmezési kérdésekben ad tanácsot a hatóságnak. A tanácsadó testület kialakítása és működése mindenképpen hozzájárul az EBH függetlenségéhez. Ugyanakkor a függetlenség (és pártatlanság) biztosítása érdekében előnyösebb lenne, ha a tanácsadó testületet ruháznák fel döntéshozói jogkörrel, s a Jogi Főosztály látná el a hatóság többi feladatát, illetve segítené a tanácsadó testület döntéshozó munkáját.

Ezt az álláspontot támasztja alá az EBH és a tanácsadó testület összetételére vonatkozó szabályozás is, ugyanis a testület tagjainak kinevezésével kapcsolatban több garanciát találunk a vonatkozó jogszabályokban, mint a hatóság elnökének, alelnökének és tagjainak kinevezését illetően. Az EBH elnökét és alelnökét az egyenlő bánásmód vagy az emberi jogok védelme területén tanúsított kiemelkedő tevékenységük alapján nevezik ki. A tanácsadó testület tagjainak esetében azonban további fontos követelményt is találunk: a kinevezésüket megelőző két évben nem vállaltak fontosabb politikai szerepet. Ezen túl az Ebktv. azt is leszögezi, hogy a tagok személyéről az egyenlő bánásmód követelménye érvényesítésében részt vevő szervekkel és szervezetekkel előzetes közös egyeztetést kell folytatni. Ez utóbbi követelmény nagyon fontos a társadalom különböző szegmenseinek képviselete szempontjából. Tehát ez is azt támasztja alá, hogy a szervezeti értelemben vett függetlenség követelményének sokkal inkább megfelelne egy olyan hatóság, amelyen belül a testület (szükségszerűen névváltoztatással) látná el a döntéshozó szerepet.

Végül a működési függetlenséget biztosítja, hogy az EBH működését szabályozó kormányrendelet 2006-os módosításával a jogszabályba kifejezetten belekerült, hogy a hatóság önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, amely az előirányzatai felett szabadon rendelkezik. Ugyanakkor semmi sem garantálja, hogy a hatóság elegendő forráshoz jut. Ezt jól példázza, hogy a növekvő munkateher ellenére az EBH költségvetését jelentősen csökkentették.

A szervezeti függetlenség mellett a működési függetlenség is fontos eleme a szervezet függetlenségének. Ez utóbbi keretében azt kell megvizsgálni, melyek azok a szükséges feltételek, amelyek biztosítják, hogy működése során független szervként tud

jon eljáráni. Ennek kapcsán a következő elemek érdemlnek említést: *létesítés és felelősség, nyilvánosság, elérhetőség és együttműködés*, valamint a *pártatlanság*.

A létesítés mindenekelőtt a szervezetet alapító dokumentum jogi formájára utal. Úgy tűnik, minél magasabban helyezkedik el ez a dokumentum a jogi hierarchiában, annál jobban biztosítható a testület függetlensége. A faji irányelv tárgyalása során ezt a kérdést is megvitatták – vélhetően azért, mert a párizsi alapelvek is utalnak rá. A bizottság szerint a legideálisabb helyzet az lenne, ha a testületet a parlament által elfogadott törvény hozná létre. Hasonló javaslattal találkozunk a párizsi alapelvekben is.

A létesítés továbbá magában foglalja az alapítási eljárást, az alapítás módját. Ennek mindenekelőtt transzparensnek kell lennie s a konzultáció elvére kell támaszkodnia. Ehhez kapcsolódóan a kisebbségi közösségek részvételének biztosítása – akár konzultáció, akár kinevezés (vagy mindkettő) formájában – nélkülözhetetlen.

A párizsi alapelvek külön hangsúlyozzák, hogy a nemzeti emberi jogi testületek tagjainak kinevezését, státusát és elbocsátását hivatalos dokumentumban kell szabályozni, amely utal a kinevezés tartamára is. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala által készített kézikönyv meghatározza az ezzel kapcsolatos legfontosabb elvet: a végrehajtó testület általi közvetlen kinevezés semmiképpen nem kívánatos. A kinevezés autonóm intézményeken (nemzeti parlament, civilszervezetek) keresztül is történhet, ami nyilvánvalóan hozzájárul a testület működési függetlenségéhez. A kinevezési feltételeket előre le kell szögezni, s ezeknek a kritériumoknak garantálniuk kell a függetlenséget, a pluralizmust és a megfelelő szakértelmet. Fontos lenne továbbá a testületet létrehozó jogi dokumentumban lefektetni a felelősségre vonás legfőbb irányvonalait. Az lenne a legkívánatosabb, ha a közszolgálati szervekhez hasonlóan a testület a parlamentnek lenne felelős. Ezt éves jelentések formájában lehetne megtenni, vagy oly módon, hogy a testület megválaszolja a parlament kérdéseit.

A felelősség koncepciója szorosan kapcsolódik a nyilvánosság kérdéséhez, hiszen az is arra utal, hogy a testület működését nyilvánossá kell tenni. Azonban a nyilvánosság további szegmenseket is tartalmaz, illetve magában foglalja a tágabb közönséget is, tehát szükség van a közönség tájékoztatására magáról a testületről, a hatásköréről és a gyakorlatáról. Ebből következik, hogy minél elérhetőbb a testület vagy minél szélesebb körű publikumot tud megszólítani, annál jobban garantálható a függetlensége.

A nyilvánosság továbbá szorosan korrelál az elérhetőséggel is, hiszen a nyilvánosság az elérhetőség fontos módja. Az elérhetőség azt is jelenti, hogy az

érdekeltek személyek – köztük azok, akiket hátrányos bánásmód ért – fizikailag könnyen hozzáférjenek a testülethez. Ezt a következő módszerekkel lehet elérni: helyi irodák felállítása, helyi szervezetekkel való együttműködés, hálózatrendszer kiépítése stb. A diszkrimináció áldozatait ugyanis visszatarthatja panaszuk közlésétől, ha nincsen helyi szinten elérhető szervezet, amelyhez benyújthatnák panaszukat. Költséghatékonysági szempontból a helyi civilszervezetek is nagyon jó megoldást jelenthetnek. Ekkor azonban különösen ügyelni kell arra, hogy a pártatlanságot és annak kifejeződését biztosítsák. A civilszervezetek feladatát ilyen helyzetben világossá kell tenni annak érdekében, hogy – amennyiben van erre hatásköre – a testület döntéseit, ajánlásait, véleményeit a közönség pártatlannak és megalapozottnak fogadja el.

Az elérhetőséget tehát a más szervezetekkel való együttműködés is biztosítja, legyenek azok akár kormányzati vagy nem kormányzati szervek. A nemzeti szakosodott testületek különleges helyzetben vannak, mivel a kormányzati és civilszervezetek között félúton helyezkednek el. Ez a pozíció egyben azt is jelenti, hogy jó munkakapcsolatot kell fenntartaniuk mindkét oldallal. Ez azonban – természetesen – nem mehet a függetlenség rovására – sőt a cél annak erősítése. Emellett az együttműködés a szervezet hatékonyságát is növeli, ugyanis profitálhat az általuk felhalmozott szaktudásból anélkül, hogy kötelezve lenne azon álláspontok teljes mértékű átvételére. Ha a szervezet egy munkaügyi panasszal találkozik, előnyös lenne, ha a pontos szabályokról tájékoztatást kaphatna például a munkaügyi felügyelőségtől.

A pártatlanság szintén sokat vitatott kérdés. Ennek oka, hogy míg néhány szervezet úgy véli, az a feladata, hogy az áldozatokat segítse, addig mások kvázi pártatlan bíróságként tekintenek magukra. Ez azt jelenti, hogy a különböző hatáskörök között megfelelő egyensúlyt kell teremteni. Maga az irányelv is megkívánja, hogy a szervezetek független támogatást nyújtsanak a diszkrimináció áldozatainak. Ennek kapcsán pedig feltehető a kérdés, hogy az áldozatok támogatása mennyiben egyeztethető össze a függetlenséggel és a pártatlansággal.

Egyrészt érvelhetünk azzal, hogy támogatást pártatlanul is lehet nyújtani. Például ha egy szervezet információt szolgáltat a releváns jogszabályokról, a pártatlanságot vélhetően semmi nem veszélyezteti. Másrészt viszont ha a támogatás azt jelenti, hogy a kvázi bíróságként működő testület bekapcsolódik bírósági eljárásokba, a pártatlanság/semlegesség kérdése relevánssá válik. A pártatlanság biztosítása érdekében a szervezetnek jól megalapozott és átgondolt

érvekkel kell alátámasztania, miért vesz részt a bírósági eljárásban, ami egyben világossá is teszi, hogy alapvető célja az egyenlő bánásmód érvényre juttatása, nem pedig pusztán az áldozatok támogatása/segítése. A szervezet belső felépítése segíthet e probléma áthidalásában, amelyet a széles közönség felé is feltétlenül kommunikálni kell. Tanácsos elkülönült osztályokat létrehozni az áldozatok támogatására, felmérések készítésére, illetve a kvázi ítélethozatalra.

A semlegességnek a testület összetételében is tükröződnie kell. Mit már említettük, a szervezet összetételének valamilyen módon meg kell jelenítenie a társadalmi pluralitást annak érdekében, hogy ne érje őket az a vád, hogy csak a társadalom bizonyos szegmensét képviselik. Hasonlóképpen az egyes tevékenységekhez szükséges források elosztása során sem szabad politikai érdekeknek szerepet játszaniuk, továbbá ebben is figyelemmel kell lenni a társadalom minden szegmensének az érdekeire.

Nagyon fontos az EBH működési függetlensége szempontjából, hogy mind a hatóságot, mind a tanácsadó testületet törvénnyel létesítették, s csak néhány eljárási jellegű kérdést szabályoztak kormányrendeletben. A törvény kifejezetten kimondja, hogy az EBH közigazgatási szerv, amelyet feladatai ellátása vonatkozásában nem lehet utasítani.

Az EBH függetlenségét csökkenti, hogy elnökét a miniszterelnök nevezi ki határozatlan időre a munkaügyi és szociális, valamint az igazságügyi miniszter közös javaslatára; a kinevezés bármikor indokolás nélkül visszavonható. Szintén a függetlenséget gyengítő mechanizmusok közé tartozik, hogy az EBH-t a munkaügyi és szociális miniszter felügyeli, s a hatóság tevékenységéről készített jelentést az Országgyűlés helyett a kormánynak kell benyújtani. Ugyan a tanácsadó testület tagjait is a miniszterelnök nevezi ki, azonban a jelölési eljárásban számos érdekelt szervezet is részt vesz. A tanácsadó testület tagjait határozott időre nevezik ki, ami ismét nagyobb fokú függetlenséget eredményez a határozatlan időre szóló kinevezésnél. A működési függetlenség ezen aspektusa is azt támasztja tehát alá, hogy a tanácsadó testületnek kellene betöltenie a hatóságon belüli döntéshozó szerepet.

Az EBH központi szervként működik, ami azt is jelenti, hogy nincsenek helyi irodái, kirendeltségei. Éppen emiatt nagyon fontos – amit maga az Ebktv. is leszögezik –, hogy a hatóság együttműködjen civil-

és érdekképviselői szervezetekkel, valamint állami szervekkel. Ebből a szempontból kiemelkedő jelentőségű, hogy 2004-ben úgynevezett esélyegyenlőségi házak hoztak létre minden egyes megyében. Ezek a házak át tudják vállalni a hatóság egyes feladatait, például a tájékoztatás nyújtását. Hogy minél szélesebb közönség számára váljon elérhetővé, az EBH 2006-ban megállapodást kötött ezekkel a házakkal. A megállapodás szerint az EBH biztosít számukra megfelelő képzést, ami hozzájárul a hatóság munkatérének csökkenéséhez is, hiszen az esélyegyenlőségi házak képesek lesznek a jogilag nem releváns esetek kiszűrésére.

A pártatlanság tűnik az EBH egyik legsebezhetőbb és legérzékenyebb pontjának, hiszen kötelező erejű döntéseket hozhat amellet, hogy támogatást nyújt a diszkrimináció áldozatainak, illetve maga is indíthat *actio popularis* eljárásokat. Az EBH egyelőre még nem sok eljárásba kapcsolódott be – főként a megfelelő erőforrás hiánya miatt. Azonban számos civilszervezet alakult Magyarországon, amelyek segítséget tudnak nyújtani az áldozatoknak a bírósági eljárás során is. Tehát nem feltétlenül vezetne kevésbé hatékony jogérvényesítéshez, ha a hatóság ezt a feladatot nem látná el. Bizonyos értelemben jelenleg éppen az ellenkezője igaz, hiszen a belső szervezeti felépítés következtében az EBH függetlensége jelentős kárt szenved, ami pedig a hatékony jogérvényesítés rovására megy vagy mehet. A függetlenség – legalábbis bizonyos mértékig – biztosítható lenne a különböző feladatok ellátására szakosodott osztályok létesítésével, illetve a tanácsadó testület döntéshozó jogkörrel való felruházásával.

Zárásképpen megállapítható, hogy az egyenlő bánásmódra szakosodott független testületek nagyon fontos szerepet játszanak a jogérvényesítésben minden országban. Ez a megfigyelés attól függetlenül érvényes, hogy az adott szervezetet milyen hatáskörökkel és hatalommal ruházták fel. E testületek legitimitációja (tevékenységének minősége mellett) pedig nagymértékben függ attól, mennyire tekintik az adott szervet függetlennek – mind szervezeti, mind működési értelemben. E rövid elemzés is jól illusztrálja, hogy az EBH mint intézmény ebből a szempontból hagy némi kívánnivalót maga után. Az említett hiányosságok nagy részét azonban megfelelően kompenzálná, ha a tanácsadó testületet ruháznák fel döntéshozó jogkörrel.

AZ ADATVÉDELMI TÖRVÉNY METAMORFÓZISAI

BEVEZETÉS

*A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról 1992. évi LXIII. törvényt (Avtv.) kihirdetése óta – a *lex semper reformanda* jegyében – számos alkalommal, összesen tizennégyyszer módosították. A törvény alkotmányos alapjogokat szabályoz, s a jogalkotónak gondoskodnia kellett arról is, hogy rendelkezéseit összhangba hozza az EU Alapjogi Kartájával, az EU adatvédelmi irányelvével, az Európa Tanács adatvédelmi egyezményével és egyéb olyan nemzetközi egyezményekkel, amelyekhez csatlakoztunk.*

Az Avtv.-t *strictu sensu* csak két törvény módosította. A többi módosításra elvileg azért került sor, mert a külön törvények személyes adatok védelmére vagy a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseinek az Avtv.-vel való konformitása ezt megkívánta. Mindazonáltal a *lex specialis* – jogalkotási szempontból kifogásolhatóan – olyan módosításokat is beiktatott az Avtv.-be, amelyeket a külön törvény korszerűsítése nem indokolt. A módosítások következtében az Avtv. szövegének terjedelme a közlönyállapothoz viszonyítva mára több mint kétszeresére bővült (szavakban mérve 2941-ről 6061-re). E cikk korlátozott terjedelme nem ad lehetőséget arra, hogy valamennyi módosítást elemezzük. A következőkben ezért csupán az Avtv. előéletét és azokat a módosításait tekintjük át, amelyek jelentős változást eredményeztek a szövegben.

ELŐÉLET

Az Avtv. előzményei a diktatúra utolsó évtizedére nyúlnak vissza. A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) Számítástechnika-alkalmazási Főosztályán ugyanis már az 1980-as évtized első felében – a Minisztertanács elnökének jóváhagyásával – megkezdődött az a munka, amely végül két új alkotmányos alapjogunk és az Avtv. létrejöttéhez vezetett.¹ Felvetődik a kérdés, miért éppen a számítástechnika alkalmazásának országos elterjesztéséért felelős szakemberek körében merült fel először egy ilyen törvény szükségességének az igénye. Nyilvánvalóan azért, mert a számítógépek használata, tel-

jesítményük, adattárolási kapacitásuk exponenciális növekedése² és programozhatóságuk révén egyre nagyobb veszélyt jelentett a tárolt adatok alanyaira nézve, hiszen akkoriban nem volt olyan jogszabály, amely az állami szervek által gyűjtött és tárolt személyes adatok gyűjtését és feldolgozását az adat-alany emberi jogainak biztosítása érdekében megfelelően korlátozta volna. A legkritikusabb ilyen jogszabály akkoriban az *állami népességnyilvántartásról szóló 1986. évi 10. törvényerejű rendelet* volt, amely tartalmazott ugyan a személyhez fűződő jogok védelmét szolgáló rendelkezéseket, ám nem kellő garanciákkal és nem eléggé átfogóan. Arról, hogy ez a felfogás a legteljesebb mértékben megalapozott volt, tanúskodik az Alkotmánybíróság 1991-ben hozott határozata, amely ezt a törvényerejű rendeletet – jóllehet az 1989. évi és az azt követő alkotmánymódosításokban foglaltakra tekintettel – alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.³ Kérdés továbbá az is, miért akarták a tervezet készítői a személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát ugyanabban a törvényben szabályozni és felügyeletét egyetlen közjogi személy hatáskörébe utalni, holott ilyesmire akkoriban az előttünk járó demokratikus államokban még nem volt példa. Feltehetően azért, mert a két alapvető jog egymással szoros összefüggésben áll, mint az érem két oldala. Ha egyetlen törvényben rendelkeznek róluk, nehezebb egymással szemben kijátszani őket.

A Minisztertanács 3022/1989. határozata a személyes adatok kezeléséről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról⁴ 1989. január 26-án jóváhagyta a törvényjavaslat elveiről készített előterjesztést és annak az elveket részletező mellékletét, egyúttal elrendelve, hogy a törvénytervezetet a KSH elnöke és az igazságügy-miniszter 1990. december 31-ig terjessze a Minisztertanács elé. A határozat preambuluma úgy rendelkezik, hogy a törvényjavaslat legyen összhangban az alkotmány 54. (1) bekezdésében foglaltakkal – „(a) Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat” –, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának rendelkezéseivel,⁵ továbbá „határozza meg az információs önrendelkezés szabályait és az információs szabadság kereteit, a szocialista demokrácia kiteljesedése érdekében rendelkezzen a közérdekű adatok nyilvánosságáról”.

Az elvek között megjelennek a mindmáig érvényesek (adatkezelés csak törvényi rendelkezés vagy az érintett hozzájárulása alapján végezhető, célhoz kötöttség, az összekapcsolás tilalma, a közérdekű adatok nyilvánossága, bírói jogérvényesítés) és tükröződnek az Avtv.-ben. Nincs még szó viszont a független ellenőrző szervről.

Mindezek alapján 1990 elején elkészült a törvénytervezet,⁶ sőt áprilisban tárcakörözésre is került. A tárcakörözés során beérkezett vélemények figyelembevételével módosított törvénytervezetben már megjelenik a független ellenőrző szerv, az adatvédelmi biztos intézménye, amely – elnevezésétől függetlenül – ellenőrzi az információs szabadság érvényesülését is. Időközben – a szabad országgyűlési választásokat követően – megalakult az új kormány, s a törvénytervezet elkészítése, immár a KSH nélkül, az Igazságügyi Minisztériumban folyt tovább. A fent említett minisztertanácsi határozatban megjelölt határidő ugyan nem teljesült, a tervezet lényegét tekintve azonban nem sokat változott, s a szokásos egyeztetési procedúrát követően a kormány a törvényjavaslatot – 4544. számon – 1992 tavaszán sürgős tárgyalást kérve benyújtotta az Országgyűlésnek. A sürgősséget indokolta, hogy a statisztikáról, valamint a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról már korábban benyújtott törvényjavaslatok – minthogy mindkettő személyes adatok kezeléséről is rendelkezik – elfogadásának feltétele volt az Avtv. elfogadása, továbbá a népességyilvántartás adatállományának megőrzését szolgáló átmeneti törvény időben korlátozott hatálya.

A törvényjavaslatról az Országgyűlés kilenc ülésnapon folytatott általános és részletes vitát, amelynek során a képviselők, a frakciók és a bizottságok hallatlan aktivitást tanúsítottak, amit az is igazol, hogy több mint 140 módosító indítványt nyújtottak be. Ezek túlnyomó többségét a határozathozatal során elutasították. Az elfogadott módosítások közül néhány inkább csak a szöveget pontosította, néhány viszont érdemi változtatással járult hozzá a javaslat tökéletesítéséhez. Ilyen volt az adatok minőségét meghatározó új szakasz, valamint a közérdekű adatokat kezelő – állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó – szervek és személyek kötelezése arra, hogy rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé tegyék a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb (így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, a birtokukban lévő

adatifajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra vonatkozó) adatokat, kivéve, ha az adott törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, továbbá ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési vagy bűnmegelőzési, központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből, külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra, bírósági eljárásra tekintettel korlátozza. A javaslat szövege új fejezettel („Különleges rendelkezések”) egészült ki, amely a tudományos kutatás céljára felvett vagy tárolt személyes – mindenekelőtt anonimizált – adatok felhasználásának feltételeit rögzíti.

A SZEMÉLYES ADATOK VÉDELME

A polgárok személyi adatainak kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 1999. évi LXXII. törvény a közigazgatásnak, valamint a bűnmegelőzési és a bűnüldözési módszereknek a fejlett információtechnológiák igénybevételén alapuló korszerűsítését célozta. Indokolásában ugyan hivatkozik a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre, ám csupán annyiban, amennyiben az „egyértelmű definíciót tartalmaz az adatkezelő és az adatfeldolgozó fogalmának elhatárolására, valamint külön rendelkezéseket fogalmaz meg az adatfeldolgozó felelősségének meghatározására”.

Az adatkezelés fogalma nem változott, de az azt értelmező rendelkezés kiegészült az adatfeldolgozás meghatározásával, amely „az adatkezelési műveletek, technikai feladatok elvégzése, függetlenül a műveletek végrehajtásához alkalmazott módszertől és eszköztől, valamint az alkalmazás helyétől”.

Az adatkezelő korábbi értelmezése meglehetősen szűkszavúan rögzítette, hogy az a szerv vagy személy, amely/aki az adatkezelést végzi vagy mással végezteti.

Szükség volt egyrészt a szerv vagy személy, továbbá a „mással végezteti” fordulatban megjelenő más szabatos körülhatárolására. Így a módosítás szerint: „adatkezelő az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely a személyes adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, illetőleg a végrehajtás-

FELVETŐDIK A KÉRDÉS,
MIÉRT ÉPPEN A SZÁMÍTÁS-
TECHNIKA ALKALMA-
ZÁSÁNAK ORSZÁGOS EL-
TERJESZTÉSÉRT FELELŐS
SZAKEMBEREK KÖRÉBEN
MERÜLT FEL ELŐSZÖR EGY
ILYEN TÖRVÉNY SZÜKSÉ-
GESSÉGÉNEK AZ IGÉNYE.

sal adatfeldolgozót bízhat meg. Kötelező adatkezelés esetén az adatkezelés célját és feltételeit, valamint az adatkezelőt az adatkezelést elrendelő törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg.” Mindezek alapján azt is rögzíteni kellett, hogy „adatfeldolgozó: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az adatkezelő megbízásából személyes adatok feldolgozását végzi”. Az adatkezelő és az adatfeldolgozó illetően elkülönítése azért is ésszerű, mert az adatfeldolgozás többnyire olyan információtechnikai eszközöket és képzettséget igényel, amellyel az adatkezelő nem rendelkezik. Egy újonnan beillesztett szakaszban jelent meg az adatkezelőnek az adatkezelési műveletekre vonatkozó utasítások jogszerűségéért való felelőssége, továbbá az adatfeldolgozónak az adatkezelő által meghatározott keretek közötti korlátozott felelőssége.

Sok változást eredményezett a kifejezetten és csupán az Avtv.-t módosító *2003. évi XLVIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény módosításáról*. Indokolása szerint azt a célt szolgálta, hogy megteremtse az összhangot az 95/46/EK irányelv és az Avtv. között, amelyre küszöbönálló EU-tagságunkból adódó jogharmonizációs kötelezettségünk teljesítése érdekében került sor. Az Avtv. kihirdetése (1992. november) jóval, mintegy három évvel megelőzte a 95/46/EK irányelv közzétételét (1995. október), következésképpen az Avtv. még nem vehette figyelembe az irányelv rendelkezéseit, jóllehet azzal ellentétes rendelkezéseket nem tartalmazott. Ezt tanúsítja egyébként az Európai Unió Bizottságának az a 2000-ben kelt úgynevezett megfeleléségi döntése,⁷ amely deklarálja, hogy amennyiben az irányelv 25. cikke szerint a unióból személyes adatokat továbbítanak Magyarországra, azok ott megfelelő (adekvát) védelemben részesülnek.

A megfeleléségi döntés azonban korántsem jelentette azt, hogy teljes az összhang az irányelv és az Avtv. között. Ezt a teljes jogharmonizációt a *2003. évi XLVIII. törvény* volt hivatva elvégezni.

A 95/46/EK irányelv részletezi az automatizált egyedi döntés feltételeit, ám az egyetlen paragrafusból álló módosítás korántsem az irányelvvel teljes összhangban került be az Avtv.-be. A beiktatott rendelkezés szerint a „(k)izárólag számítástechnikai eszközzel végrehajtott automatizált adatfeldolgozással az érintett személyes jellemzőinek értékelésére csak akkor kerülhet sor, ha ahhoz kifejezetten hozzájárult, vagy azt törvény lehetővé teszi. Az érintettnek álláspontja kifejtésére lehetőséget kell biztosítani.” Az 95/46/EK irányelv szövege pedig: „(a) tagállamok minden személynek biztosítják a jogot arra,

hogy ne terjedhessen ki rájuk olyan döntés hatálya, amely rájuk nézve jogi hatással járna, vagy őket jelentős mértékben érintené, és amely kizárólag automatizált feldolgozáson alapul, és amelynek célja a rá vonatkozó egyes olyan személyes szempontok kiértékelése, mint például a munkahelyi teljesítmény, a hitelképesség, a megbízhatóság, az életvitel stb.” Az Avtv. hallgat arról, milyen következményekkel jár az érintett álláspontjának kifejtése és mit jelent személyes jellemzőinek értékelése. Az irányelv példálódzó felsorolása megkönnyíteni hivatott az érintett álláspontjának kifejtését. Napjainkban sokasodik az automatizált egyedi döntés gyakorlata például a munkaadó által (munkahelyi teljesítmény, megbízhatóság, életvitel) vagy a hitelképesség vizsgálata során, amikor az érintettnek akár különleges adatokat is meg kell adnia (különösen, ha hangelemzést vagy poligráfós hazugságvizsgálatot is alkalmaznak). Az érintett legtöbbször nincs tisztában a jogaival, továbbá – körülményeinél fogva – kiszolgáltatott helyzetben van a munkáltatóval vagy a hitelnyújtóval szemben.

Értelmező rendelkezések

Az Avtv. eredetileg mindössze kilenc értelmező rendelkezést, fogalommeghatározást tartalmazott. Számuk – bár időközben pontosító módosításukra sor került – nem változott mindaddig, amíg 2004. január 1-jén hatályba nem lépett az Avtv.-t módosító, azt már címében is megjelölő *2003. évi XLVIII. törvény*, amely az értelmező rendelkezéseket tartalmazó 2. § szövegét teljes egészében cserélte, s a korábbi kilenc helyett húsz értelmező rendelkezést rögzített. Számuk azóta csak eggyel növekedett.

Az eredeti kilenc értelmező rendelkezés többsége a személyes adatokhoz kötődött, így meghatározta a személyes adat, ezen belül a különleges adat fogalmát, valamint az azokkal végezhető műveleteket, és definiálta az e műveleteket végző adatkezelőt. Néhányuk szövegezését vagy lényegüket tekintve a módosítás nem érintette, csupán számozásuk változott.

A személyes adat értelmezése kiegészült. Az eredeti szöveg szerint a személyes adat meghatározott személlyel kapcsolatba hozható adat, melynek „meghatározott” fordulatát a zárójeles „azonosított vagy azonosítható” beillesztés pontosítja és teszi félreérthetlenné, különösen a definíciót kiegészítő utolsó mondata fényében, mely szerint „(a) személy különösen akkor tekinthető azonosíthatónak, ha őt – közvetlenül vagy közvetve – név, azonosító jel, illetőleg egy vagy több, fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző tényező alapján azonosítani lehet”.

A különleges – a faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más meggyőződésre vonatkozó – adatok közé be kellett illeszteni a 95/46/EK irányelvben megjelenő szakszervezeti tagságra (hazai jogi szóhasználatban: érdekképviselői tagságra) vonatkozó adatokat is.

Bár a korábbi szöveg szerint személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárult vagy azt törvény vagy önkormányzati rendelet rendeli el, a hozzájárulás tényleges körülményeit a törvény nem rögzítette. Az irányelvben foglaltaknak megfelelően a hozzájárulás körülírása bekerült az értelmező rendelkezések közé: „az érintett kívánságának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez”. Ez a kiegészítés rendkívüli és növekvő jelentőségű különösen napjainkban, amikor az interneten úgymond ingyenes (értsd: anyagi ellenszolgáltatáshoz nem kötött) szolgáltatásokat veszünk igénybe (például e-mail tömeges méretekből), amelynek feltétele a szolgáltató általános szolgáltatási feltételeiben megjelölt személyes adataink megadása.

Egyértelműsíteni kellett továbbá a közbeszédben és a jogi szaknyelvben meghonosodott egyes fogalmakat, amelyek definíciója az 95/46/EK irányelv értelmező rendelkezései között megjelenik vagy értelmezése annak tartalmából kikövetkeztethető. Ezek rendre: a tiltakozás, az adatzárolás, az adatmegsemmisítés, a személyesadat-nyilvántartó rendszer, az adatállomány, a harmadik személy, a harmadik ország.

Az adattörlés értelmezése – vagyis az adatok felismerhetetlenné tétele oly módon, hogy a helyreállításuk többé nem lehetséges – ugyan megmaradt, de az adatmegsemmisítés (az adatok vagy az azokat tartalmazó adathordozó teljes fizikai megsemmisítése) fogalmának beillesztése még szigorúbb garanciája az adatok további kezelése ellehetetlenítésének. A zárolás az adatok kezelésének a tiltakozási jog érvényesítésével kapcsolatos ideiglenes felfüggesztése.

A számítástechnikai eszközök helyi hálózatba és e hálózatok világhálóra kapcsolása újabb kockázatot jelent a nyilvántartó rendszerekben és az adatállományokban tárolt személyes adatok összekapcsolására nézve. Minthogy ezek kezelésének és összekap-

csolásának feltételeiről az Avtv. újonnan beiktatott rendelkezései intézkednek, szükséges volt értelmezésük is, jóllehet a nyilvántartó rendszer értelmezése – „személyes adatok bármely strukturált, funkcionálisan vagy földrajzilag centralizált, decentralizált vagy szétszórt állománya, amely meghatározott ismérvek alapján hozzáférhető” – csupán arra szolgál, hogy mint ilyen, megjelenjék az adatállomány értelmezésében, amely nem más, mint „az egy nyilvántartó rendszerben kezelt adatok összessége”.

Az adattovábbítás értelmezése – „ha az adatot meghatározott harmadik személy számára hozzáférhetővé teszik” – mind a mai napig nem változott, ám az Avtv. nem tartalmazta a harmadik személy fogalmát, így elengedhetetlen volt annak definiálása is. Az ugyanis bármely „olyan természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, amely vagy aki nem azonos az érintettel, az adatkezelővel vagy az adatfeldolgozóval”.

Mivel EU-taggá válásunkkal egy időben vált hatályossá az a rendelkezés, amely szerint az Európai Unió tagállamaiba irányuló adattovábbítást úgy kell tekinteni, mintha a Magyar Köztársaság területén belüli adattovábbításra kerülne sor, definiálni kellett a harmadik ország mint nem EU-tagország fogalmát, mert az ezekbe irányuló adattovábbítás csak akkor válik jogszerűvé, ha ott a személyes adatok a 95/46/EK irányelvben meghatározott megfelelő (adekvát) védelemben részesülnek.

Az érintett jogai és érvényesítésük

A 2003. évi XLVIII. törvény hatálybalépésével ezek a jogok – tájékoztatás, helyesbítés, törlés – lényegükben nem változtak, kivéve e jogok korlátozását. A törvényi korlátozást, amelyre a korábbi szöveg szerint „az állam külső és belső biztonsága [...] érdekében, továbbá állami vagy önkormányzati gazdasági vagy pénzügyi érdekből, továbbá az érintett vagy mások jogainak védelme érdekében” kerülhetett sor, EU-taggá válásunkkal egy időben ki kellett terjeszteni azokra a törvényi korlátozásokra is, amelyek „az Európai Unió jelentős gazdasági vagy pénzügyi érdekében, valamint a foglalkozások gyakorlásával összefüggő fegyelmi és etikai vétségek, a munkajogi és munkavédelmi kötelezettségszegések megelőzése és feltárása céljából – beleértve minden esetben az ellenőrzést és a felügyeletet is” váltak szükségessé.

A 2003. évi XLVIII. törvény új alcím alatt és rendelkezésben szabályozza az érintett tiltakozási jogának gyakorlását, amelyet csak az adatkezelést elrendelő törvény korlátozhat vagy tehet lehetővé. Ez a jog akkor gyakorolható, ha az adatok kezelése egyrészt kizárólag az adatkezelő vagy az adatátvevő jogának vagy jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges, másrészt közvetlen üzletszerzés, közvélemény-kutatás vagy tudományos kutatás céljára történik.⁸ A tiltakozás címzettje az adatkezelő, aki köteles a tiltakozásra a legrövidebb időn belül írásban reagálni, s ha a tiltakozás megalapozott, az adatkezelést megszüntetni vagy zárolni, ellenkező esetben döntése ellen az érintett bírósághoz fordulhat. Ugyancsak bírósághoz fordulhat az az adatátvevő, aki a tiltakozási jog érvényesítése következtében az ő törvényes jogai érvényesítéséhez szükséges adatokat az érintett tiltakozása következményeként az adatkezelőtől nem kapta meg.

Itt ejtünk szót arról, hogy jogvitára ad alkalmat az Avtv. mindmáig nem módosított 6. (1) bekezdése, amely szerint „az érintettel az adat felvétele előtt közölni kell, hogy az adatszolgáltatás önkéntes vagy kötelező”. A rendelkezés ugyanis nem jelöli meg, kire vonatkozik a közlési kötelezettség, így azt az Avtv. egyéb rendelkezései tükrében értelmezni kell. Minthogy azonban az értelmező rendelkezések (2. §) szerint az adatkezelési művelet (9. pont) példálózó felsorolásában az adatok felvétele is szerepel, amely műveletet mint az adatkezelésre vonatkozó döntést az adatkezelő hozza meg, a közlési kötelezettség az adatkezelőre (vagy képviselőjére) vonatkozik. A 95/46/EK irányelv kifejezetten rendelkezik arról, hogy az érintett tájékoztatása az adatkezelő (vagy képviselője) feladata (10. cikk). Az irányelv azonban – főszabály szerint – nem önvégrehajtó (*self-executing*) jogi norma, az azzal való megfelelésről, vagyis az elvek érvényesüléséről, a belső jognak kell gondoskodnia, ahogyan erről szinte minden irányelv kifejezetten rendelkezik is. A közlési kötelezettség alanyára vonatkozó értelmezésünk lehet, hogy helytálló, lehet, hogy nem, arról – jogvita esetén – csak bíróság dönthet.⁹

Aggályos továbbá az érintettnek a személyes adatai kezeléséhez adott hozzájárulása visszavonása, amely rendkívüli jelentőségű lehet, ha a hozzájárulás érzékeny adatok kezelésére vonatkozik. Az Avtv. *expressis verbis*, ugyanezzel a fordulattal élve nem rendelkezik arról, hogy az érintett a hozzájárulását visszavonhatja. Ismét értelmeznünk kell az

FELVETŐDIK A KÉRDÉS, MIÉRT ÉPPEN A SZÁMÍTÁSTECHNIKA ALKALMAZÁSÁNAK ORSZÁGOS ELTERJESZTÉSÉRT FELELŐS SZAKEMBEREK KÖRÉBEN MERÜLT FEL ELŐSZÖR EGY ILYEN TÖRVÉNY SZÜKSÉGESSÉGÉNEK AZ IGÉNYE.

Avtv.-nek „Az érintettek jogai és érvényesítésük” alcím alatt megjelenő, kezdettől fogva változatlan rendelkezéseit. A 11. § (1) bekezdés *b*) pontja szerint az érintett kérheti személyes adatainak törlését, amelyeket törölni kell, ha az érintett – a 11. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglaltak szerint – kéri [lásd a 14. § (2) bekezdés *b*) pont]. Értelmezésem szerint ha az adatai törlését kéri, az a korábban adott hozzájárulása visszavonásával egyenértékű.¹⁰ A hozzájárulás visszavonásáról egyébként az irányelv sem rendelkezik. Mindazonáltal ésszerűnek tűnik, hogy az önkéntes beleegyezést vagy hozzájárulást (e két szó egyébként szinonima) bármikor vissza lehessen vonni, hiszen az adatok kezelése csak ekkor minősülhet tisztességesnek [7. § (1) bekezdés *a*) pont], jöllehet e fordulatnak az értelmezését sem az Avtv., sem az irányelv nem rögzíti. Ennek a hiányát igyekszik pótolni például az adatvédelmi biztosok (ideértve az EU adatvédelmi biztosát) ajánlása, valamint számos szakmai, rendszerint nem kormányzati szervezet, amely időnként ugyancsak ajánlásokat (munkanyagokat, állásfoglalásokat, emlékeztetőket stb.) tesz közzé a személyes adatok kezelésére vonatkozóan (például az Adatvédelmi Biztosok Nemzetközi Konferenciája, az ún. berlini csoport).

A KÖZÉRDEKŰ ADATOK NYILVÁNOSSÁGA

Az Avtv.-t, és, hangsúlyozzuk, kizárólag az Avtv.-t, 2005-ben ismét jelentősen módosította a 2005. évi XIX. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXI-II. törvény módosításáról. Indokolása szerint erre a 12/2004. (IV. 7.) AB határozat kötelezte. Az AB (hivatalból eljárva) mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, mert a törvényhozó nem biztosította azokat a jogállami garanciákat, amelyek az Avtv. 19. § (5) bekezdésében szabályozott közérdekű adatok megismerését lehetővé teszik. A határozat ugyanakkor elutasította az Avtv. imént említett bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt.

A határozat indokolásának a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet részletező IV. részében – korábbi határozataira hivatkozva – az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy „a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, mint

a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga [...] nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül”, mert „a nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája”, továbbá mert a „nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra”.

Az Avtv. 19. § (5) bekezdése értelmében „(h) a törvény másként nem rendelkezik, a belső használatra készült, valamint a döntés-előkészítéssel összefüggő adat a kezelését követő húsz éven belül nem nyilvános. Kérelemre az adatok megismerését a szerv vezetője e határidőn belül is engedélyezheti.” Maga a rendelkezés tehát nem alkotmányellenes ugyan, ám a közérdekű adatok megismeréséhez való jog „közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással”.

A 2005. évi XIX. törvény az alkotmánybírósági határozat indokolásában foglaltaknak messzemenően igyekezett eleget tenni, és számos rendelkezést iktatott be vagy módosított, amelyek garantálják a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog érvényesülését vagy érvényesítése korlátozásának alkotmányos feltételeit, amelyek elengedhetetlenek a kommunikációs alapjogok (szabad véleménynyilvánítás, sajtószabadság stb.) gyakorlásához.¹¹

A módosításokat azonban nem csupán a határozatban foglaltak indukálták. A jogalkotó figyelembe vette az internet elterjedésével a közérdekű adatok elektronikus igénylésére megnyíló lehetőséget, pontosította a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat fogalmát, s ez utóbbival kapcsolatban az adatvédelmi biztos hatáskörét.

Értelmező rendelkezések

Az 2005. évi XIX. törvény – miután a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat értelmezését már azt megelőzően is többször módosították – iktatta be az Avtv.-be azoknak a mindmáig változatlan értelmezését. Eszerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a

tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől; továbbá közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”. Hangsúlyossá vált az eredeti értelmezésből hiányzó közfeladatot ellátó szerv és a személyes adat fogalma alá nem eső adat pontosítása és kezelésének elhatárolása annak módjától és jellegétől. A közérdekből nyilvános adat fogalmát az 2003. évi XLVIII. törvény iktatta be, az 2005. évi XIX. törvény csupán egy tautologikus fordulatot törölt belőle.

Bár a személyes adatok kezelését végző adatkezelő és adatkezelés fogalma korábban többször módosult, az 2005. évi XIX. törvény az értelmezésüket, azáltal, hogy törölte a „személyes adat” fordulatból a „személyes” jelzőt, kiterjesztette az adatok teljes körére, következésképpen mindkét fogalom felöleli a személyes és a nem személyes adatokat is.

AZ ADATVÉDELMI BIZTOS ÉS A BELSŐ ADATVÉDELMI FELELŐS

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 1989. október 23-i kihirdetése óta tartalmazza az alkotmány az állampolgári jogok országgyűlési biztosára, köztük a külön biztosra (s ilyen az adatvédelmi biztos is) vonatkozó rendelkezéseket. E módosítás értelmi szerzői és az Avtv. tervezetének készítői minden bizonnyal ismerték a nyugat-európai országok hasonló törvényeit s az azokban megjelenő ombudsman intézményét. A megnevezés és az intézmény a skandináv országokban jelent meg (Dániában már a XIII. században), az első parlamenti ombudsmant az 1809. évi svéd alkotmány intézményesítette, függetlenítve őt a végrehajtó hatalomtól, feladatául rendelve a polgárok jogainak védelmét. Azóta, főleg a múlt század második felében, a világ számos országában megjelent mint csak a törvénynek alárendelt, az államhatalmi szervektől független ellenőrző-felügyelő szerv, amelynek kötelezési jogsúlya nincs, egyetlen eszköze a nyilvánosság. Különösen jelentős a szerepe manapság, amikor személyes adataink kezeléséről egyre több törvény és alacsonyabb rendű jogszabály rendelkezik, s az adatokat információtechnikai eszközökkel gyűjtik, tárolják és dolgozzák fel. Egy átlagpolgár, legyen bár felsőfokú végzettségű, aligha igazodik el a jogban és a technikában egyaránt. Igen, a technikában is, hiszen az adatokat az esetek túlnyomó többségében automati-

záltan, elektronikus információtechnikai eszközökkel kezelik. Éppen ezen segít az adatvédelmi biztos, akinek a végzettségére, képzettségére, szakmai gyakorlatára nézve törvényben előírt szigorú feltételeknek kell megfelelnie, és ezen felül feladatai ellátásához hivatala munkatársai szakértelmét is igénybe veszi.

Figyelemre méltó és felettebb érdekes, hogy az adatvédelmi biztost az Avtv. értelmében az Országgyűlés választja, annak eljárásáról és munkája egyéb feltételeiről azonban az Avtv. eredeti szövege hallgat, ám utal arra, hogy a biztosra az Avtv.-ben foglalt eltérésekkel az *állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény* (Obtv.) rendelkezéseit kell alkalmazni. E tekintetben az Avtv. *filius ante patrem* volt, hiszen az Obtv.-t az Avtv. kihirdetését követően fogadta el az Országgyűlés, jóllehet az adatvédelmi biztos megválasztását, feladatait stb. szabályozó rendelkezések hatálybalépését az Obtv. hatálybalépésével egy időben határozta meg. Az imént említett fordulat ugyancsak megjelenik az Obtv.-ben, amely szabályozza az országgyűlési biztos és a külön biztosok megválasztását, jogállását, eljárását és intézkedéseit, éves beszámolóját és hivatalát. A két törvény nyilvánvaló kölcsönhatásban áll egymással, hiszen az Obtv. előkészítése előrehaladott állapotban volt már akkor, amikor az Avtv.-t elfogadták. E kölcsönhatás egyik kétségtelen bizonyítéka a két törvénynek az a rendelkezése, amely a biztosokkal szemben támasztott követelményeket rögzíti, egy kivételével megegyezően. Ez az egyetlen kivétel a végzettség: az Obtv. jogász végzettséget ír elő, az Avtv. pedig csupán egyetemistát. Az Avtv. tervezetének készítője bizonyára – és helyesen – úgy vélte, hogy az adatvédelem őrévé választhatók azok is, akik – egyéb feltételeknek eleget téve – „az adatvédelmet érintő eljárások [...] tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek és köztisztviselőnek örvendenek” (Avtv. 23. §). Ezt a vélekedést igazolja, hogy a Német Szövetségi Köztársaság szövetségi adatvédelmi biztosának sem szükséges jogásznak lennie¹² (s a jelenleg hivatalban lévő biztos sem jogász), s ilyen követelményt a vonatkozó törvények többek között a csehországi hivatal elnökével,¹³ az ausztriai¹⁴ vagy a franciaországi bizottság¹⁵ egyes tagjaival szemben sem támasztanak. Mindazonáltal a napjainkig megválasztott mindhárom adatvédelmi biztos jogász végzettségű.

Az adatvédelmi biztos mint külön biztos függetlenségéről az Obtv. rendelkezik: eljárása során füg-

getlen, intézkedését kizárólag az alkotmány és a törvények alapján hozza meg. A függetlenség minden közhatalmi szervtől azért is elengedhetetlen, mert a biztos azok felett is felügyeletet gyakorol.

Az adatvédelmi biztos az Avtv. eredeti rendelkezései szerint klasszikus ombudspersonként működhetett, vagyis ellenőrizte az adatkezeléseket, amelyeket – néhány kivételtől eltekintve – be kellett jelenteni az adatvédelmi nyilvántartásba; kivizsgálta a hozzá érkezett bejelentéseket, felszólíthatta az adatkezelőt a jogellenes adatkezelés megszüntetésére, ám ha az a jogosulatlan adatkezelést nem szüntette meg, csak annyit tehetett, hogy nyilvánosságra hozta a jogellenes adatkezelés tényét, a kezelő személyét és a kezelt adatok körét. A 95/46/EK irányelv ezzel szemben erősebb hatáskörrel ruházta fel a felügyelő hatóságot, amelyeket a *2003. évi XLVIII. törvény* épített be az Avtv.-be.

A nyilvánosság tájékoztatásával az adatvédelmi biztos továbbra is élhet, de „ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a jogellenes adatkezelést (adattfeldolgozást) nem szünteti meg, az adatvédelmi biztos elrendelheti a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, illetve megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását”, jóllehet az ellen az intézkedés címzettje bírósághoz fordulhat, de a kifogásolt adatokat a jogerős döntésig zárolni kell.

Az irányelvvel összhangban bővült az adatvédelmi biztos hatásköre az adatvédelmi nyilvántartásba vételt megelőző ellenőrzéssel, amely egyes nagy adatkezelőknél új (országos hatósági, munkaügyi és bünyügyi, pénzügyi szervezetek, közüzemi és távközlési szolgáltatók ügyfeleire vonatkozó) adatállományok feldolgozására vagy új adatfeldolgozási technológia alkalmazására terjedhet ki.

Adatvédelmi felelőst először a *polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény* definiálta, mint aki az adott hivatalnál az adatkezelés törvényességét ellenőrzi. A 95/46/EK irányelv szerint a nagy adatkezelőknél belső adatvédelmi felelős jelölhető ki. E lehetőséggel élve új paragrafus beiktatásával a módosítás előírta – mint a személyes adatok védelmének további garanciáját – e felelős kinevezését, valamint (bár az irányelv ilyen nem tartalmaz) a belső adatvédelmi és adatbiztonsági szabályzat elkészítését. A közvetlenül az adatkezelő szerv vezetője alá rendelt belső adatvédelmi felelős elsőrendű feladata az Avtv. és egyéb

AGGÁLYOS TOVÁBBÁ AZ
ÉRINTETTNEK A SZEMÉ-
LYES ADATAI KEZELÉSÉHEZ
ADOTT HOZZÁJÁRULÁ-
SA VISSZAVONÁSA, AMELY
RENDKÍVÜLI JELENTŐSÉ-
GŰ LEHET, HA A HOZZÁ-
JÁRULÁS ÉRZÉKENY ADA-
TOK KEZELÉSÉRE VONAT-
KOZIK.

jogszabályok adatkezelésre vonatkozó rendelkezéseinek érvényesítése.

A 2003. évi XLVIII. törvény következtében az adatvédelmi biztosnak immár ügydöntő hatásköre lett. A biztos az adatkezelőt először ugyan felszólítja a jogsértő adatkezelés vagy adatfeldolgozás megszüntetésére, ám ha az ennek záros határidőn belül nem tesz eleget, a biztos határozatban rendelheti el „a jogosulatlanul kezelt adatok zárolását, törlését vagy megsemmisítését, megtilthatja a jogosulatlan adatkezelést vagy adatfeldolgozást, továbbá felfüggesztheti az adatok külföldre továbbítását”. A biztos határozata ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nincs helye, annak felülvizsgálatát az adatkezelő csak jogszabálysértésre hivatkozva kérheti a bíróságtól. A módosítás azonban nem rendelkezett e hatáskör eljárási szabályairól. Ezért a 2005. évi XIX. törvény új paragrafust iktatott be, amely szerint az adatvédelmi biztos eljárására és intézkedéseire az Obtv. rendelkezéseit az Avtv.-ben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni, egyúttal megjelölve az Obtv.-nek azokat a szakaszait, amelyeket viszont nem kell alkalmazni.

EGYÉB ADATKEZELÉSEK

Az Avtv. eredeti szövege – mint fentebb szót ejtettünk róla – a „Különleges rendelkezések” című fejezetben már szabályozza a tudományos kutatás céljára felvett vagy tárolt személyes adat kezelésének szigorú célhoz kötöttségét, anonimizálásának követelményét, s mihelyt azt a kutatási cél megengedi, nyilvánosságra hozatalának az érintett beleegyezését igénylő feltételét. Nem tartalmazta viszont a statisztikai célt szolgáló személyes adatok felhasználására vonatkozó szabályokat, ami azért is érdekes, mert az új statisztikai törvény 1993-as parlamenti elfogadását meg kellett előznie az Avtv. kihirdetésének.

A „Különleges rendelkezések” fejezetbe csak a 2005. évi XIX. törvény iktatta be a személyes adatok statisztikai célra való felhasználásának feltételeit rögzítő paragrafust. A statisztika ugyanis az a szakterület, amely a legtöbb, felvétele során személyhez kötött, s kötöttségét olykor a felvételt követően is megőrző, a népszámlálások során az ország valamennyi polgárát érintő adatot kezeli, s bár a statisztikai törvény tartalmaz adatvédelmi rendelkezéseket, indokolt annak a lehető legszigorúbb garanciáit az Avtv.-ben rögzíteni, annál is inkább, mert a jogalkotót erre az 95/46/EK irányelv is kötelezi. Garanciául szolgál a szigorú célhoz kötöttség, amely szerint „az egyedi statisztikai adatok – beleértve a személyes adatokat is – a statisztikai céltól eltérő cél-

ra semmilyen módon vagy jogcímen nem adhatók és vehetők át”. Rendkívüli jelentőségre tesz szert a statisztikai adatok kezelésének ez a korlátozása, amikor napirendre került az úgynevezett regiszter alapú népszámlálás igénye, amelynek során az adatokat nem az érintettől, hanem az amúgy is rendelkezésre álló nyilvántartásokból gyűjtik.

ZÁRSÓ

Az Avtv. módosításai hozzájárultak a két alkotmányos alapjogunk érvényesülését szolgáló szabályok tökéletesedéséhez. A személyes adatok védelmének érvényesüléséről az EU-tagállamok alapjogi szakértői hálózatának¹⁶ tagjai rendszeresen beszámolnak, s beszámolójukat közzéteszik. Az Alkotmánybíróság számos (több tucat) határozata foglalkozik a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával, nem is beszélve a bírósági határozatok egyre növekvő számáról. Hasonló a helyzet külföldön is. Nem igazolódik be tehát Scott McNealy, a Sun Microsystems elnök-vezérigazgatója 1999-ben tett kijelentése, mely szerint az adatvédelem halott, sőt, ennek az ellenkezőjét tapasztaljuk.

JEGYZETEK

1. Bővebben lásd KÖNYVES TÓTH Pál: *Adatvédelem és információszabadság*, Világosság, 1990/8–9, 621–629.
2. Moore törvénye (az első közlés időpontja: 1965): az integrált áramkörökbe foglalt tranzisztorok száma másfél évenként megkétszereződik, miközben méretük és áruk csökken, s hasonló ütemben maga után vonja a digitális elektronikai eszközök, így a számítógépek teljesítményének és tárhajóképességének a növekedését. Az elmúlt évtizedekben ez beigazolódott, s még néhány évig, amíg a nanotechnológia el nem éri fizikai határát, érvényes marad.
3. „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy személyes adatok meghatározott cél nélküli, tetszőleges jövőbeni felhasználásra való gyűjtése és feldolgozása alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a korlátozás nélkül használható, általános és egységes személyazonosító jel (személyi szám) alkotmányellenes. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az állami népességnylvántartásról szóló 1986. évi 10. törvényerejű rendelet, valamint a Minisztertanácsnak e törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 25/1986. (VII. 8.) MT rendelete és a 102/1990. (VII. 3.) MT rendelete alkotmányellenes, ezért a törvényerejű rendeletet és végrehajtási rendeleteit megsemmisíti” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat].

4. Titkos minősítését 2005. június 16-án oldották fel.
5. Adatvédelmi szempontból lényeges a 17. cikk: „1. Senkit sem lehet alávetni a magánéletével, családjával, lakásával vagy levelezésével kapcsolatban önkényes vagy törvénytelen beavatkozásnak, sem pedig a becsülete és jó hírneve elleni jogtalan támadásnak.”
6. A törvénytervezet szövege tanúskodik arról, hogy készítői figyelembe vették az Európa Tanács ETS 108. számú adatvédelmi egyezményében (1981) és az OECD-nek a magánélet védelméről és a személyes adatok határokon átviteléről szóló irányelvében (1980), valamint néhány nyugat-európai ország adatvédelmi törvényében foglaltakat.
7. Adequacy Decision: 2000/519/EC: Commission Decision of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data provided in Hungary.
8. Lásd 1995. évi CXIX. törvény a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről 9. § „(2) Ha az érintett a név- és lakcímadatainak a kezelését az [...] adott tájékoztatás alkalmával vagy a kutatás későbbi időpontjában megtiltja, azokat kérelmére meg kell semmisíteni, és erről az érintettet írásban tájékoztatni kell.”
9. Lásd a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.747/2009.3. számú ítélete.
10. A bíróság azonban vita esetén másképp dönthet. Lásd Csongrád Megyei Bíróság 2.Pf.22.789/2008/3. számú ítélet.
11. Lásd például HALMAI Gábor: *A kommunikációs jogokról*, Médiakutató, 1991. ősz.
12. Lásd NSZK szövetségi adatvédelmi törvénye 22. §
13. Karel Neuwirt 2007 óta az Európa Tanács adatvédelmi egyezménye Konzultatív Bizottságának az elnöki tisztét is betölti.
14. Az Osztrák Szövetségi Köztársaság adatvédelmi törvénye 38. §
15. Franciaország: törvény az informatikáról, az adatátlományokról és a szabadságokról 8. cikk.
16. Network of fundamental rights experts: az Európai Bizottság 2000-ben hívta életre. A beszámolók letölthetők: http://cridho.cpdr.ucl.ac.be/en/eu_experts_network.

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA ÍTÉLETEIBŐL

AZ EGYEZMÉNY 2. CIKKE. AZ ÉLETHEZ VALÓ JOG

*Oyal Törökország elleni ügye*¹

Az ügy körülményei. A kérelmező 1996. május 6-án született, az eljárásban a szülei is panaszosként vettek részt. A legfiatalabb panaszos koraszülött volt, ezért születése után több alkalommal vérátömlesztést kapott és ezek során HIV-vírussal fertőződött meg. Szülei négy hónapos korában szereztek tudomást a fertőzésről. 1997 májusában a szülők büntetőeljárást kezdeményeztek orvosi mulasztás miatt a vérátömlesztésben részt vevő orvosok, a vért biztosító török Vörös Félhold általános igazgatója és az egészségügyi miniszter ellen. Az eljárásokat megszüntették, mivel egyikük esetében sem állapították meg, hogy közvetlenül az ő hibája vezetett a fertőzéshez. A kérelmezők ezt követően polgári eljárásokat indítottak a Vörös Félhold és az egészségügyi minisztérium ellen. Mivel a polgári bíróság hatáskör hiányában megszüntette a minisztérium elleni eljárást, utóbbival szemben a panaszosok közigazgatási eljárást indítottak. Mindkét eljárásban úgy döntött a bíróság, a Vörös Félhold felelős a fertőzött vér kórházba kerüléséért, és munkatársainak kötelességszegése miatt mulasztott a minisztérium is. A polgári ügyben eljáró bíróság emellett kimondta, hogy az átömlesztéskor kapott vért a kórházi dolgozók nem tesztelték, mivel az eljárást túl költségesnek ítélték. A bíróság megállapította továbbá, hogy a fertőzést megelőzően semmiféle szabályzat nem írta elő a donoroknak, hogy szexuális történetükről nyilatkozzanak, ugyanakkor az alperesek a már akkor is hatályban lévő előírásokat sem tartották be. Mind a polgári, mind a közigazgatási bíróság nem vagyoni kártérítést ítélt meg a kérelmezőknek. A Vörös Félhold 2005 februárjában bocsánatot kért a panaszosoktól és ösztöndíjat ajánlott fel a gyermeknek, de orvosi költségeikhez továbbra sem járultak hozzá.

Az ítéleteket követően az izmiri kormányzat visszavonta a panaszosoknak azt az igazolványát, amely alapján – hátrányos anyagi helyzetük miatt – ingyenes egészségügyi ellátásban részesültek. A kártérítésként kapott összeg egy évig fedezte a gyermek kezelési költségeit. Ígéreteik ellenére a török hatóságok

nem fizették ki a havi 6800 euróra rúgó kezelési költségeket.

A panaszos gyermeket csak a közvélemény nyomására és hosszú egyeztetések után vették fel egy állami iskolába, ahol nincsenek barátai. Heti rendszerességgel pszichiáterhez jár. Az édesapát is megviselték a megpróbáltatások, egészségi állapota megromlott, jelenleg munkaképtelen. Az orvosi költségeket baráti segítséggel tudják csak kifizetni. A család elutasította, hogy a gyermekén kísérleti fázisban lévő kezelést alkalmazzanak. A család elsősorban az egyezmény 2. cikkének megsértését állította az EJEB-hez eljuttatott beadványában: érvelésük szerint a török hatóságok felelősek a gyermek életét közvetlenül veszélyeztető állapot kialakulásáért. Emellett sérelmezték a 6. cikk (ésszerű időn belül történő eljárás) és a 13. cikk (jogorvoslathoz való jog) megsértését.

*A döntés.*² Az EJEB az egyezmény 2. cikkével kapcsolatban hangsúlyozta: a rendelkezés önmagában nem garantálja, hogy a harmadik személyekkel szemben minden esetben büntetőeljárást lehessen indítani. Ugyanakkor a hatékony bírói jogorvoslat magában foglalhatja – és bizonyos körülmények között magában kell hogy foglalja – a büntetőjogi utat az élethez való jog megsértése esetén. Az élethez való jog vagy a személyi integritás nem szándékosan történő megsértésekor az állam pozitív kötelezettségéből levezethető hatékony jogorvoslati rendszer nem minden esetben kívánja meg a büntetőjogi védelem kialakítását. Orvosi hanyagsággal szemben a 2. cikkből eredő állami kötelezettség megvalósítható például a polgári eljárási út megnyitásával. Mivel jelen esetben a sikertelen büntetőeljárást követően a kérelmezők polgári és közigazgatási úton érvényesíthették igényüket, ebből a szempontból nem sérül az egyezmény. Ugyanakkor fontos vizsgálni, hogy az ezekben az eljárásokban biztosított jogorvoslat megfelelő és elegendő volt-e. Az EJEB megállapította, hogy a megítélt nem vagyoni kártérítés csupán egy évig fedezte az orvosi költségeket. Az ingyenes egészségügyi szolgáltatásra jogosító kártya visszavonásával és a költségek megtérítésének visszautasításával a hatóságok a kérelmezőket lehetetlen helyzetbe hozták, hiszen anyagi helyzetük nem tette lehetővé a kezelési költségek megfizetését. Bár az EJEB

elismerte, hogy a hatóságok pozitív és körületekin-
tő módon jártak el a kártérítés megítélése során, a
megfelelő jogorvoslat a testület álláspontja szerint az
lett volna, ha a vétkes intézmények a kezelési költsé-
geket is állják. Az egyezmény 2. cikke szempont-
jából tehát a megítélt jóvátétel messze nem volt ki-
elégítő.

Az eljárás elhúzódását illetően az EJEB megál-
lította, hogy a csupán elméletben biztosított jogor-
voslat nem elfogadható az egyezmény 2. cikke alatt.
A közigazgatási eljárás, amely több mint kilenc évig
tartott, semmiképpen nem tekinthető elfogadha-
tónak. Az ésszerű határidőn túli eljárás és az ezzel
szembeni jogorvoslat hiánya miatt sérült továbbá a
kérelmezők 6. cikk és 13. cikk alatti joga is.

AZ EGYEZMÉNY 3. CIKKE. A KÍNZÁS TILALMA

Al-Saadoon és Mufdhi Egyesült Királyság elleni ügye³

Az ügy körülményei. A két panaszos iraki állampol-
gár, a Ba'ath párt korábbi vezető tisztségviselői. Je-
lenleg egy Bagdad közeli börtönben tartják fogva
őket. A 2003-as iraki megszállást követően mind-
kettőjüket letartóztatták, többek között a nem-
zetközi erők elleni támadások szervezéséért, és a
brit hadsereg által fenntartott börtönben tartották
őket fogva. 2004 októberében a brit Királyi Kato-
nai Rendőrség megállapította, hogy részt vettek két
brit katona meggyilkolásában, akiket 2003. márci-
us 23-án Dél-Irakban öltek meg. 2004 augusztusá-
ban az iraki nemzetgyűlés visszaállította a halálbü-
ntetést többek között gyilkosságért és egyes hábo-
rús bűncselekményekért. 2005 decemberében a brit
hatóságok úgy döntöttek, hogy a kérelmezők em-
berölési ügyét átadják az iraki bíróságoknak. 2006
májusában a basrai bíróság meghallgatta mindket-
tőjüket, elrendelte előzetes letartóztatásukat és jó-
váhagyta további fogvatartásukat a britek által fenntar-
tott börtönben. Ezt követően a basrai bíróság úgy
határozott, hogy a panaszosok elleni háborús bűn-
cselekmények az iraki felsőbíróság hatáskörébe tar-
toznak, ezért az ügyet áttették oda és 2007 végén
formálisan kérelmezték áthelyezésüket. 2008 júni-
usában a kérelmezők bírósági felülvizsgálatot kez-
deményeztek Angliában az áthelyezésük jogszerű-
ségét illetően. A brit bíróság jóváhagyta az átszál-
lításukat. Bár a bíróság elismerte, hogy mivel brit
örizetben voltak, az Egyesült Királyság joghatósága
alá tartoztak, így az egyezmény is vonatkozott rá-
juk, mégis úgy döntött, hogy a nemzetközi jog sza-

bályai szerint át kell őket adni az iraki hatóságok-
nak, ha nem kell attól tartani, hogy az átadást köve-
tően olyan elbánásban részesülnek, amely emberiség
elleni bűntettet valósítana meg. Arra vonatkozóan
nem állt fenn ésszerű kockázat, hogy kínzásnak vet-
nék őket alá vagy tisztességtelen eljárásban részesül-
nének, és a halálbüntetés kiszabásának lehetősége –
a brit bíróság szerint – nem képezte a nemzetközi
jog alapján akadályát az átadásnak. Fellebbezésüket
2008 decemberében a fellebbviteli bíróság elutasítot-
ta. A bíróság érvelése szerint a halálbüntetés kisza-
básának veszélye fennáll, azonban mivel iraki terü-
leten és az iraki bíróságok határozata alapján tartják
őket fogva, az Egyesült Királyságnak nincs jogha-
tósága az ügyben. Ezt követően fordultak a pana-
szosok az EJEB-hez. A testület kérte a brit hatósá-
gokat, hogy a döntésig ne adják át a kérelmezőket,
azonban a fogvatartásra vonatkozó ENSZ-mandá-
tum lejártá miatt 2008. december 31-én mindkettő-
jüket átszállították egy iraki börtönbe.

Az iraki felsőbíróság 2009 szeptemberében ejtette
az ellenük felhozott vádakat és elrendelte szabadon
bocsátásukat, de az ügyészség fellebbezésére további
nyomozást rendeltek el, és a kérelmezőket jelenleg is
fogva tartják. Strasbourgi beadványukban kérték az
egyezmény 2, 3, 6. cikke és a tizenharmadik kiegé-
szítő jegyzőkönyv 1. cikke megsértésének megál-
lítását, valamint álláspontjuk szerint az átadással a
brit hatóságok megsértették az EJEB szabályzatának
39. pontját és az egyezmény 13. cikkét.

*A döntés.*⁴ Az EJEB 2009. július 30-án döntött a
kérelem elfogadhatóságáról. Az indokolás szerint a
kérelmezők átszállításukig, 2008. december 31-ig
az Egyesült Királyság joghatósága alatt álltak, mi-
vel a brit hatóságok kizárólagos és teljes ellenőrzést
gyakoroltak a fogvatartásra szolgáló intézmény fe-
lett, először katonai hatalmuknál fogva, később pe-
dig törvény alapján.

Az EJEB érdemi döntésében elsőként a halálbü-
ntetéssel és a kínzás tilalmával kapcsolatos kifogáso-
kat vizsgálta. A testület hangsúlyozta: hatvan éve,
amikor az egyezményt megfogalmazták, a halálbü-
ntetést még nem tekintették a nemzetközi normák
megsértésének. Azóta azonban az Európa Tanácson
belül két tagállam kivételével valamennyi ország
aláírta a halálbüntetés teljes eltörléséről rendelkező
tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyvet, és az alá-
írók közül csupán három nem ratifikálta azt. A ha-
lálbüntetés kiszabása az emberi élet szándékos elvé-
tele, amely fizikai fájdalommal jár, és az azt megelő-
ző időszak is súlyos pszichológiai szenvedést jelent,
ezért az ellentétes az egyezmény 3. cikkével.

Az EJEB elfogadta a nemzeti bíróságok megál-
lításait, amelyek szerint az átadást követően reá-

lis a veszélye, hogy a kérelmezőket az iraki bíróság halálra ítéli. Az iraki hatóságok semmiféle garanciát nem adtak arra vonatkozóan, hogy a panaszosokat nem fogják kivégezni. Továbbá lehetetlen volt megjósolni az iraki hatóságok által lefolytatott nyomozás és tárgyalás végkimenetelét, így a halálbüntetés lehetőségét előre nem lehetett kizárni. Irakban 2004-ben vezették be újra a halálbüntetést, ennek ellenére a brit hatóságok egy évvel később mégis úgy döntöttek, átadják az eljárást az iraki bíróságoknak. Az eljárás átadását követően – az EJEB álláspontja szerint – a panaszosok alappal tarthattak a kivégzéstől, ami mentális szenvedést jelentett számukra. Ez csak fokozódott tényleges átszállításukat követően.

A brit kormány úgy érvelt, hogy tiszteletben kellett tartania Irak szuverenitását. A panaszosokat iraki területen és egy idő után az iraki bíróságok kérésére tartották fogva. Az EJEB azonban nem fogadta el, hogy a kérelmezők egyezményben foglalt jogainak biztosítása az iraki szuverenitás szükség-szerű megsértését vonja maga után. Úgy tűnik, a brit hatóságok nem tettek semmiféle valódi kísérletet arra, hogy a halálbüntetés kizárása érdekében tárgyaljanak az irakiakkal. A bizonyítékok szerint az iraki ügyészség visszakozott, hogy ezt a kiemelt ügyet maga vigye, és ez jó alkalmat adott volna arra, hogy alternatív megoldásokról tárgyaljanak velük, például a brit bíróságok előtti felelősségre vonásról, akár az Egyesült Királyságban, akár Irakban. Mindezek alapján az EJEB megállapította, hogy a kérelmezőket embertelen és megalázó bánásmódnak tették ki, ezért sérült az egyezmény 3. cikkében foglalt kínzás tilalma. A bíróság nem talált bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a kérelmezőkkel szembeni eljárás bármely ponton tisztességtelen lett volna.

A brit kormány nem győzte meg az EJEB-t arról, hogy mindent megtett annak érdekében, hogy a bíróság szabályzatának 39. pontja alapján elrendelt közbenső intézkedésnek – az átadás elhalasztásának a döntésig – eleget tegyen. Az átadás kiüresítette a panaszosoknak a Lordok Háza előtt függőben lévő fellebbezését, ezért a szabályzat megsértése mellett az EJEB megállapította a hatékony jogorvoslathoz való jog megsértését is.

AZ EGYEZMÉNY 9. CIKKE. GONDOLAT-, LELKIISMERET- ÉS VALLÁSSZABADSÁG

*Abmet Arslan és mások Törökország elleni ügye*⁵

Az ügy körülményei. A kérelmező 127 társával együtt az *Aczimendi tarikat* vezetője elnevezésű vallási csoport tag-

ja. 1996. október 20-án a tagok egy ankarai mecsetben találkoztak, és a prófétákéra emlékeztető öltözködben később a városban is megfordultak. Számos incidenst követően a rendőrség letartóztatta őket, és még aznap őrizetbe is kerültek. Az antiterrorista jogalkotás alapján 1996 decemberében eljárást indítottak velük szemben. Az 1997 januárjában tartott tárgyaláson a rendőrség előzetes figyelmeztetése ellenére a szektájuknak megfelelő öltözetben jelentek meg, és a bíróság elnökének kérésére is csak néhányan váltak meg turbánjuktól. A tárgyalást követően indított büntetőeljárásban szabadságvesztésre ítélték őket, mivel tilalmazott vallási ruhadarabokat viseltek közterületen, illetve fejfedőjüket a bíróság elnökének felszólítására sem vették le. A fellebbviteli eljárásokban valamennyi beadványukat elutasították. Strasbourgi kérelmükben az egyezmény 9. cikkének megsértését nehezményezték.

*A döntés.*⁶ Az EJEB elsősorban azt vizsgálta, hogy a nemzeti eljárások, illetve az ott született döntések megfelelnek-e az egyezmény 9. cikk második bekezdésében foglalt jogkorlátozási feltételeknek. A törvényi szintű szabályozás követelményével kapcsolatban a bíróság ismételt hangsúlyozta: ahhoz, hogy e feltétel teljesüljön, a döntés alapjául szolgáló szabálynak elérhetőnek és kiszámíthatónak kell lennie. A panaszosok esetében alkalmazott terrorizmusellenes törvények a török köztársaság születésével egy időben keletkeztek és azokat hosszú éveken keresztül nem alkalmazták, így a kérelmezők számára vesztíthettek kiszámíthatóságukból. Az EJEB azonban nem döntött e kérdésben. A korlátozás célját illetően megállapította, hogy a kormány által felsorakoztatott szabályozási célok – így a közrend, a közbiztonság és mások jogainak védelme – legitimnek tekinthetők. A korlátozás csak akkor elfogadható, ha az szükséges egy demokratikus társadalomban. Az EJEB a szükségesség vizsgálata során számba vette a kormány által felhozott érveket, hiszen azoknak megfelelőnek és relevánsnak kell lenniük. A nemzeti bíróságok kizárólag a törvényre hivatkozással hozták meg ítéleteiket, és arra alapozták a büntetés kiszabását, hogy álláspontjuk szerint a kérdéses ruházat a tilalmazott viseletek közé tartozik. A kormány emellett a szekuláris demokratikus állam védelmével érvelt, és a tilalom mellett a vallási propaganda és a térítés megakadályozását hozta fel. Utóbbival kapcsolatban az EJEB kiemelte: a panaszosok magánszemélyek és nem állami tisztségviselők voltak, csupán azért ítélték el őket, mert közterületen, de nem közhatalmi intézményekben viselték vallási ruházatukat. Közhatalmi intézményekben esetében a világnézeti semlegesség követelménye igazolhatja egyes vallási szimbólumok tilalmát, de ebben az esetben nem erről

volt szó. Az iratok alapján továbbá nem állapítható meg, hogy a kérelmezők megjelenése veszélyt jelentett volna a közrendre vagy esetleg nyomást gyakorolt volna másokra. Hasonlóképpen nem igazolható, hogy bármiféleképpen téríteni próbáltak volna. Mindezek alapján az EJEK megállapította, hogy a korlátozás szükségességét a kormány nem igazolta meggyőzően, ezért Törökország megsértette a panaszosok vallásszabadsághoz való jogát.

AZ EGYEZMÉNY 14. CIKKE. A HÁTRÁNYOS MEGKÜLÖNBÖZTETÉS TILALMA

*Kozak Lengyelország elleni ügye*⁷

Az ügy körülményei. A kérelmező több évig élt együtt meleg párkapcsolatban azóta elhunyt párjával utóbbi bérlet önkormányzati lakásában. A kérelmező és az állam között vita tárgyát képezte, hogy a halálesetet közvetlenül megelőző időszakban valóban a kérdéses lakásban élt-e. Partnere halála után, 1998 áprilisában kérte az önkormányzattól a bérleti jog továbbvitelét. Az önkormányzat 1998 júniusában elutasította a kérelmet, mivel indokolása szerint a kérelmező a párja halálát megelőzően nem élt vele együtt a lakásban. Ugyanez a határozat elrendelte a panaszos kilakoltatását, és az ezzel szembeni fellebbezési eljárás is sikertelenül zárult. A kérelmező 2000-ben, amikor még a kilakoltatási eljárás függőben volt, pert indított az önkormányzat ellen annak érdekében, hogy a bérleti jog öröklését ismerjék el. Az akkor hatályos törvényekre hivatkozva állította, hogy joga van a bérleti jogra, hiszen párjával sok éven keresztül közös háztartást vezettek és gyakorlatilag *de facto* házassági kapcsolatban éltek. A helyi bíróság elutasította a keresetet azzal az indokolással, hogy *de facto* házassági kapcsolatban csak különne-mű párok élhetnek. A megyei bíróság 2001 júniusában fenntartotta az elsőfokú ítéletet, és nem hagyta jóvá a kérelmezőnek azt az indítványát, hogy kérjék a *de facto* házassági kapcsolat értelmezését a Legfelső Bíróságtól. Hasonlóképpen nem fordult az Alkotmánybírósághoz annak kérdésében, hogy a csak heteroszexuális kapcsolatban élőket magában foglaló kifejezés összhangban van-e az alkotmánnyal, illetve az egyezményrel. Strasbourgi beadványában a kérelmező azzal érvelt, hogy a bérleti jog utódlása kérdésében szexuális orientációja alapján hátrányosan megkülönböztették, ezzel a lengyel hatóságok megsértették az egyezmény 14. cikkét a 8. cikkel összefüggésben.

*A döntés.*⁸ Az EJEK elismerte – egyetértve a kor-

mány kifogásaival –, hogy a kérelmező állításai a kapcsolat hosszúságáról és annak természetéről néha ellentmondtak egymásnak, és ezt a nemzeti bíróságok döntései is tükrözik. Az EJEK-nek azonban nem feladata a nemzeti bíróságok ténymegállapításának felülvizsgálata, így a vizsgálat kizárólag arra korlátozódott, hogy a megállapított tényállás alapján meghozott döntés megfelel-e az egyezmény által támasztott elvárásoknak. Mindkét bíróság (mind a kilakoltatást elrendelő, mind a bérleti jog örökléséről döntő) a kérelmező kapcsolatának egyetlen aspektusára koncentrált, nevezetesen arra, hogy a felek azonos nemű párkapcsolatban éltek. Bár az eljárásokban vitatott volt, hogy a kérelmező a lakásban élt-e párjának halálát megelőzően, mindkét esetben egyértelműen az volt az elutasító döntés alapja, hogy a lengyel jog szerint azonos nemű párok nem élhetnek *de facto* házassági kapcsolatban. Az esetjog alapján az ilyen jellegű különbségtétel csak abban az esetben igazolható, ha a kormány objektív és ésszerű indokokkal tudja alátámasztani az intézkedést. Az eltérő bánásmód célja a férfi és nő közösségén alapuló család védelme volt, amelyet a lengyel alkotmány 18. cikke külön védelemben részesít. Az EJEK elfogadta, hogy a hagyományos értelemben felfogott család védelme megfelelő indok lehet, azonban ez a cél számos más intézkedéssel elérhető. A 8. cikkben biztosított családi élet védelme során az államnak úgy kell megválasztania az eszközöket, hogy azok figyelembe vegyék a társadalmi változásokat, valamint azt a tényt, hogy nem csupán egyféleképpen lehet családban élni.

A hagyományos család védelme és az egyezményben foglalt, a szexuális kisebbségeket megillető jogok közötti egyensúly megtalálása bonyolult és érzékeny feladat. Mivel azonban a tagállami diszkrimináció e téren meglehetősen szűk, a meleg párok általános kizárása a bérleti jog örökléséből elfogadhatatlan az egyezmény alapján. A teljes tilalom nem tekinthető szükségesnek a tradicionális családi értékek védelme érdekében, és a szabályozás fenntartására sem tudott a kormány megfelelően súlyos érveket felsorakoztatni. A tény, hogy a szabályozást később módosították és bármely együttélési formára kiterjesztették, jelzi, hogy a korábbi szabályozást semmi nem indokolta. Az EJEK tehát megállapította a 14. cikk megsértését a 8. cikkel összefüggésben.

*S. H. és mások Ausztria elleni ügye*⁹

Az ügy körülményei. A kérelmezők két házaspár tagjai, akik terméketlenség miatt természetes úton nem tudnak gyermeket vállalni, ezért olyan eljárásokat kívántak igénybe venni, amelyeket az osztrák sza-

bályozás nem tesz elérhetővé. S. H. petevezetékhez kapcsolódó terméketlenségtől szenved, és férje, D. H. szintén nem nemzőképes. Egészségügyi helyzetüknek megfelelően csak az olyan *in vitro* megtermékenyítéssel születhet legalább egyikükhöz biológiai szálakkal kapcsolódó gyermek, amelynek során a megtermékenyítéshez spermadonort használnak. H. E.-G. szervezete nem képes petetermelésre, míg a férje, M. G. nemzőképes, így bár a feleség ki tudná hordani a gyermeket, petedonorra lett volna szükségük. A mesterséges megtermékenyítésre vonatkozó osztrák szabályozás mindkét eljárást tiltotta, bár az azonos eljárásokat házastársak, illetve együtt élő párok igénybe vehették, és kivételes esetben engedélyezett volt spermadonor közreműködése is.

1998 májusában a párok megtámadták a törvény kifogásolt rendelkezéseit az Alkotmánybíróságnál. A testület 1999 októberében döntött: annak ellenére, hogy a rendelkezések beavatkozást jelentettek a kérelmezők családi életének tiszteletben tartásához fűződő jogába, a szabályozás igazolható volt. Az indokolás szerint a törvény célja a nem szokványos személyes kapcsolatok kialakulásának, így az egynél több biológiai szülővel rendelkező gyermekek születésének elkerülése. Továbbá a szabályozás elejét kívánta venni a nők kizsákmányolásának, hiszen elképzelhető, hogy nyomást gyakorlásával vesznek rá olyan hátrányos helyzetű nőket petesejt-adományozásra, akiknek egyébként nem lenne lehetőségük *in vitro* megtermékenyítés igénybevételére. Az EJEB-hez benyújtott panaszukban a kérelmezők kérték a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogukat garantáló 8. cikk megsértésének megállapítását önállóan és a hátrányos megkülönböztetést tiltó 14. cikkel összefüggésben.

*A döntés.*¹⁰ Az EJEB mindenekelőtt megállapította, hogy az Európa Tanács tagállamaiban nincs egyetemes megközelítés a mesterséges megtermékenyítés terén, és a tagállamokat semmi sem kötelezi egy-egy megoldás engedélyezésére. Amennyiben azonban bizonyos eljárásokat lehetővé tesznek, az erre vonatkozó szabályozást a különböző legitim érdekek figyelembevételével, koherens módon kell kialakítaniuk. Jelen esetben a kérelmezőket a hasonló helyzetben lévő személyektől eltérő módon kezelték, de a különbségtétel igazolhatóságát a két pár esetében külön kell vizsgálni.

H. E.-G. és M. G. ügyében – a donortól kapott pete segítségével végzett mesterséges megtermékenyítés tilalma esetében – a bíróságot nem győzte meg a kormány érvelése, amely szerint a teljes tilalom az egyetlen út az eljárással összefüggő veszélyek elkerülésére. A nők kizsákmányolása elleni védekezés és a szelektív reprodukció elkerülése valamennyi

megtermékenyítési eljárás ellen felhozható kifogás. Az orvosi veszélyek, amelyeket a kormány a petesejt-adományozással kapcsolatban felhozott, érvényesek az anyától *in vitro* megtermékenyítés céljából vett petesejttel történő eljárás esetében is. Utóbbi eljárást az osztrák törvény pedig engedélyezi.

Az EJEB álláspontja szerint semmi újdonság nincs abban, hogy a mesterséges megtermékenyítéssel szokatlan szülői kapcsolatok jöhetnek létre. Ezek a kifogások az örökbefogadás engedélyezése óta léteznek, amely nem biológiai, hanem szerződési alapon hozott létre családi kapcsolatokat. A bíróság indokolása szerint nem jelenthet áthághatatlan akadályt a mesterséges megtermékenyítés eredményeképpen kialakult családi kapcsolatok integrálása a családjog általános rendszerébe. Ezért H. E.-G. és M. G. esetében az EJEB megállapította az egyezmény 14. cikkének megsértését a 8. cikkel összefüggésben.

A másik pár, S. H. és D. H. spermadonort kívánt igénybe venni. Az EJEB megállapítása szerint ebben az esetben két olyan eljárás kombinációjáról van szó, amelyeket külön-külön engedélyezett az osztrák törvény, hiszen lehetőség volt az anyától vett pete *in vitro* megtermékenyítésére, és a szabályozás nem tiltotta a spermaadományozást nem *in vitro* megtermékenyítéshez. A két, egyébként jogszerű eljárás kombinációjának tilalma tehát különösen nyomós érvekkel igazolható csupán. A kormány kifogásainak többsége nem kifejezetten az *in vitro* megtermékenyítéshez szükséges spermadonációra vonatkozott. Az EJEB álláspontja szerint abban az esetben, amikor a korlátozás az egyén létének és identitásának különösen fontos aspektusát érinti, a tagállami mérlegelési szabadság szűk, így a gazdaságossági megfontolások és a társadalom erkölcsi meggyőződése nem túl meggyőző érv. A szabályozás ebben az esetben is nélkülözötte az objektív és észszerű igazolást, valamint nem állta ki az arányosság próbáját sem, így a testület a második házaspár tekintetében is megállapította a 14. cikk megsértését a 8. cikkel összefüggésben.

AZ EGYEZMÉNY ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVÉNEK 2. CIKKE. AZ OKTATÁSHOZ VALÓ JOG

*Oršuš és mások Horvátország elleni ügye*¹¹

Az ügy körülményei. A kérelmezők roma diákok, akik azt kifogásolták, hogy szegregált osztályokban tanították őket. Beadványuk szerint három falusi iskolában (Macinec, Podutren és Orehovica) 1996 és

2000 között részben vagy kizárólag csak roma diákokból álló csoportokban oktatták őket. A legtöbb panaszos emellett külön horvát nyelvórákat kapott, és a tantermen kívüli elfoglaltságok során egyes csoportokba jártak. 2002 áprilisban eljárást indítottak az általános iskolák ellen. Állításuk szerint a roma osztályokban a hivatalos nemzeti tantervnek csupán 30 százalékát tanították. Kerestükben azt sérelmezték, hogy az iskolák faji alapon diszkriminálták őket, és ezzel sérült a kínzástól való mentességhez és az oktatáshoz való joguk. Bizonyítékul csatoltak egy pszichológiai felmérést, amelyet a tisztán roma osztályokban tanuló diákok között végeztek. E szerint az ilyen diákok érzelmi és pszichológiai sérelmet szenvedtek, továbbá önértékelésük alacsony volt és személyiségfejlődési problémákkal is küzdöttek. 2002 szeptemberében az elsőfokú bíróság elutasította a keresetet: úgy vélte, csak azokat a roma diákokat helyezték külön osztályokba, akiknek horvát nyelvből különórákra volt szükségük. A beperelt három iskola közül kettőben – az indokolás szerint – a párhuzamos osztályokban használt tanterv szerint oktattak. Ezért a bíróság szerint a kérelmezők nem tudták alátámasztani, hogy faji alapú diszkrimináció áldozatai voltak. A fellebbviteli bíróság is elutasította a fellebbezést, és a kérelmezők alkotmányjogi panaszát is megalapozatlannak találta hasonló indokok alapján az Alkotmánybíróság. A kormány által beadott 2001-es statisztikák szerint csak a macineci iskolában voltak többségben a roma diákok ezekben a speciális osztályokban, a másik két iskolában a roma gyerekek aránya 50 százalék alatt maradt. Ez a kormány álláspontja szerint bizonyítja, hogy a kérelmezők iskoláiban nem kerültek automatikusan külön osztályba a roma diákok. Ezzel szemben a panaszosok úgy érveltek, hogy azt javasolták nekik, tizenöt évesen fejezzék be a tanulányaikat, más statisztikák szerint pedig például a 2006/2007-es tanévben a kimaradási arány a roma diákok esetében 84 százalékos volt, szemben a megye más általános iskoláiban mért 9 százalékkal. Az EJEH-hez benyújtott panaszukban a kérelmezők azt sérelmezték, hogy a tisztán roma diákokból álló osztályok kialakításával az állam megfosztotta őket a multikulturális környezetben való tanulás jogától, és ezzel jelentős oktatási, pszichológiai és érzelmi sérelmet okozott. Az oktatáshoz való jog mellett sérelmezték a kínzás tilalmának megsértését és nehezményezték az elhúzódo eljárásokat is.

*A döntés.*¹² Az EJEH kamarája 2003. május 8-án egyhangúlag elutasította a kérelmezők oktatáshoz való joga megsértésének megállapítását.¹³ Az ügy ezt követően került a Nagykamara elé, amely ismétlen hangsúlyozta: az ügy elsősorban diszkriminációs

jellegű. Történelmének köszönhetően a roma kisebbség különösen hátrányos helyzetű, védelemre szoruló kisebbséggé vált. Ennek megfelelően különös védelmet kell számukra biztosítani minden területen, így az oktatás terén is. Bár az érintett általános iskolákban nem volt általános előírás, hogy a roma diákokat külön osztályokba utalják, mégis csupán roma gyerekek kerültek ezekbe a csoportokba. Ennek megfelelően egyértelmű, hogy eltérő elbánásban részesültek, így az államnak azt kellett bizonyítania, hogy a szegregált oktatás objektíven igazolható, megfelelő és szükséges.

A kormány érvelése szerint azért volt szükség a roma gyerekek elkülönítésére, mert nem beszéltek elég jól horvátul. Az EJEH szerint a hiányos nyelvtudás miatti ideiglenes elkülönített oktatás önmagában még nem sérti az egyezményt, de ha a gyakorlat csak egy meghatározott etnikai csoport tagjait érinti, akkor megfelelő garanciákat kell biztosítani. Az eset idején hatályos horvát törvények nem rendelkeztek a nyelvi hiányosságokkal küzdő gyerekek szegregált oktatásáról. Továbbá a teszt, amely alapján a gyerekeket a csak roma osztályokba utalták, nem a horvát nyelvtudást, hanem a gyerekek általános pszichológiai és fizikai felkészültségét vizsgálta. Elképzelhető, hogy a kérelmezők tanulási nehézségekkel küzdöttek, amint azt a tények is igazolták, de ezt nem kezelték megfelelően azzal, hogy elkülönített osztályokba helyezték őket.

Az áthelyezést követően a gyermekek nem kaptak kifejezetten a nyelvtudás javítására irányuló képzést, annak ellenére, hogy néhányan vehettek fel horvát nyelvórákat. A különórák azonban kiegészíthették, de nem helyettesíthették a horvát nyelvtudás javítására irányuló, egyébként hiányzó képzést. Valamennyi kérelmező tanulmányi idejének jelentős részét töltötte csak roma gyerekeknek fenntartott osztályokban. A kormány nem tudott bemutatni bizonyítékot arra, hogy a gyermekeket időről időre felülvizsgálták és egyéni vizsgálatokat végeztek. Az átlátható és előre meghatározott felülvizsgálati rend hiánya az EJEH álláspontja szerint jelentős teret biztosított az önkényes jogalkalmazásnak.

A kérelmezők által leadott statisztikai adatok, amelyeket a kormány sem vont kétségbe, azt mutatják, hogy roma tanulók 84 százaléka maradt ki az általános iskola befejezése előtt. Valamennyi kérelmező elhagyta az iskolát tizenöt éves korában. A magas kibukási arány a roma diákok körében a régióban pozitív intézkedéseket tett volna szükségessé, mint amilyen az oktatás fontosságának megismertetése és a nehézségekkel küzdő roma gyerekek segítése. Ennek ellenére a kormány bevallása szerint a szociális intézmények csupán egyetlen kérelme-

ző esetében kaptak értesítést a rossz iskolai eredményekről, és ebben az esetben sincs pontos információ az ezt követően tett lépésekről.

Azzal kapcsolatban, hogy a szülők passzívan szemlélték gyermekük speciális osztályba történő áthelyezését és nem emeltek kifogást a döntés ellen, a Nagykamara megállapította: a szülők maguk is egy hátrányos helyzetű csoport aluliskolázott tagjai, így nem várható el tőlük, hogy felmérjék az áthelyezésre vonatkozó döntéseik minden lehetséges következményét. Továbbá a jogról való lemondás rasszizmus esetén nem elfogadható, hiszen az ellentétes a közérdekkel. Az a tény sem tehetné jóvá az oktatás során elszenvedett hátrányt, hogy a kérelmezők az általában fenntartott esti iskolába járhattak volna, közel a lakóhelyükhöz.

Bár a Nagykamara elismerte, hogy a horvát kormány tett lépéseket annak érdekében, hogy a roma gyerekek járjanak iskolába, az ügy idején hatályos szabályozás nem biztosított megfelelő garanciákat arra, hogy a hátrányos helyzetű diákok igényeit megfelelően figyelembe veszik. A kérelmezők szegregált osztályokba való áthelyezése nem volt igazolható, ezért sérült esetükben az egyezmény 14. cikke az oktatáshoz való joggal összefüggésben.

AZ EGYEZMÉNY ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVÉNEK 3. CIKKE. A SZABAD VÁLASZTÁSOKHOZ VALÓ JOG

*Frodl Ausztria elleni ügye*¹⁴

Az ügy körülményei. A kérelmezőt 1993-ban egy bécsi bíróság gyilkosságért életfogytig tartó börtönbüntetésre ítélte, jelenleg a garsteni börtönben tartják fogva. 2002 októberében kifogást emelt a helyi választási névjegyzékkel kapcsolatban, mivel álláspontja szerint neve annak ellenére nem szerepelt a nyilvántartásban, hogy az általános feltételeknek – életkor, állampolgárság, lakóhely – megfelelt. Érvelése szerint az országgyűlési választások rendjét szabályozó törvénynek az a rendelkezése, amely kizárja a szándékos bűncselekmény miatt egy évnél hosszabb börtönbüntetésre ítélteteket a választásokon való részvételből, ellenkezik az osztrák alkotmánnyal és az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkével. A helyi választási bizottság hatáskör hiányában visszautasította a panaszos beadványát. A kérelmező ezt követően kérelmezte az Alkotmánybíróságnál, hogy biztosítson számára jogsegélyt az alkotmányjogi panasz benyújtásához. A kérelmet az Alkotmánybíróság 2003 decemberében elutasította.

A határozat szerint a kérelmező panasza nem lehet sikeres, hiszen a testület 2003 novemberében a választási törvény kifogásolt rendelkezését nem találta alkotmányellenesnek. A panaszos strasbourgi beadványában nehezményezte, hogy a választójogtól való jogfosztás ellenkezik az egyezmény szabad választásokhoz való jogot garantáló rendelkezésével.

*A döntés.*¹⁵ Az EJEB mindenekelőtt emlékeztetett a Hirst kontra Egyesült Királyság ügyben¹⁶ hozott döntésre, amely szerint a börtönbüntetésüket töltő személyek kizárása a választásokon való részvételből egyezményellenes. Az EJEB abban a döntésében meghatározta azokat a feltételeket, amelyek esetében a fogvatartottak megfoszthatók választójoguktól: a jogfosztás csak a hosszú börtönbüntetésüket töltő elítéltek szűken meghatározott csoportjára alkalmazható, közvetlen kapcsolatnak kell fennállnia az ítélet alapjául szolgáló tényállás és a jogfosztás mint szankció között, valamint ezt a döntést lehetőség szerint bírósági eljárásban bírónak kell meghoznia.

Jelen ügyben az osztrák kormány beadványa szerint a kifogásolt rendelkezés célja a bűnmegelőzés, az elítéltek magatartásának büntetése, a polgári felelősségvállalás és a jogállamiság tiszteletének elősegítése volt. Az EJEB ezeket a célokat önmagukban nem találta az egyezménybe ütközőnek. Abban is egyetértett a kormánnyal, hogy a választásokon való részvételből való kizárást szabályozó rendelkezések szűkebben meghatározott csoportot érintettek, mint a fent hivatkozott Hirst-ügyben. Ugyanakkor az osztrák szabályozás nem felelt meg a fent kialakított teszt többi elemének. A jogfosztásról szóló döntést nem bíró hozta meg a börtönbüntetés alapjául szolgáló cselekmény tényállásának figyelembevételével, és a törvény nem kívánta meg a közvetlen összefüggést az alapbűncselekmény és a demokratikus intézmények választásában való részvétel között. Bár a büntető törvénykönyv 1997 óta biztosít valamennyi diszkréciót a bírónak a közügyektől való eltiltás elrendelése során, ennek arányosságát az EJEB a jelen ügyben nem vizsgálta, mivel az a kérelmező helyzetét nem befolyásolta. A testület hangsúlyozta, hogy a fenti kritériumok alapján a választójogtól való megfosztás még a fogvatartottak esetében is csak kivétel lehet, a törvényi szintű generális kizárás ezzel ellentétes, így Ausztria megsértette az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét.

*Kiss Alajos Magyarország elleni ügye*¹⁷

Az ügy körülményei. A kérelmezőnél 1991-ben mániákus depressziót diagnosztizáltak és 2005. május 27-én korlátozott gondokság alá helyezték. Ezzel a Pol-

gári törvénykönyvön alapuló döntéssel a panaszost az alkotmány 70. § (5) bekezdése alapján a választásokon való részvételből is kizárták. A gondokságot elrendelő bíróság elismerte, hogy a kérelmező tud magáról gondoskodni, de időnként felelőtlenül költekezik és agresszívan viselkedik. A döntés ellen a kérelmező nem fellebbezett.

2006 februárjában a kérelmezőben tudatosult, hogy törölték a következő parlamenti választás választói névjegyzékéből. A választási bizottsághoz benyújtott kifogása sikertelen volt, és hasonlóan vizsgálatast írt a beadványát a Pesti Központi Kerületi Bíróság is. Az indoklás szerint az alkotmány értelmében a korlátozott cselekvőképességgel bíró személyek nem vehetnek részt a választásokon. A panaszos és képviselője 2006. április 25-én kapta kézhez a döntést. Időközben – április 9-én és 23-án – megtartották az országgyűlési választásokat, amelyeken a panaszos nem vehetett részt. Az EJEB-hez eljuttatott beadványában az egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve 3. cikkének megsértését állította önállóan és az egyezmény 13. és 14. cikkével összefüggésben.

A döntés.¹⁸ Az EJEB mindenekelőtt az elfogadhatósággal kapcsolatos kormányzati kifogásokat vizsgálta. Az állam képviselője szerint a kérelmező nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslatokat, mivel nem fellebbezett a korlátozott cselekvőképességet megállapító ítélet ellen. A panaszos hangsúlyozta, hogy az EJEB-hez benyújtott kérelem tárgya nem a részleges gondokságot elrendelő ítélet, hanem az a tény, hogy emiatt automatikusan elveszítette választójogát. Cselekvőképességének korlátozottá nyilvánítását elfogadta, azzal szemben nem kívánt jogorvoslattal élni. A gondokság alá helyezés elleni kifogás tehát a választójog elvesztésével kapcsolatos problémát – a panaszos érvelése szerint – nem orvosolhatta volna. Az EJEB elfogadta a kérelmező érvelését és a kérelmet elfogadhatónak nyilvánította.

Az ügy érdemét illetően az EJEB áttekintette a választójog korlátozásával kapcsolatos esetjogát és megállapította: az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében biztosított egyéni jogok – az aktív és passzív választójog – kiemelkedő jelentőséggel bírnak a jogállamiságon alapuló hatékony demokratikus rendszer fenntartásában. A választójog nem kiváltság, a XXI. században az általános választójog főszabálynak tekinthető. Ennek ellenére a jog gyakorlása terén a tagállamok alkalmazhatnak korlátozásokat, és e tekintetben az EJEB elismeri az államok

mozgásterét. A korlátozás azonban nem érintheti a jog lényegét, nem foszthatja meg hatékonyságától, és az alkalmazott eszközöknek arányban kell állniuk a korlátozással elérni kívánt legitim célkitűzéssel.

Az EJEB a jelen esetben is azt vizsgálta, hogy a korlátozás igazolható-e a fentebb ismertetett teszt alapján, azaz rendelkezik-e legitim céllal és arányban áll-e azzal. A választójogot garantáló rendelkezés – más szabadságjogokkal ellentétben – nem tartalmaz listát az elfogadható célokról, így azok széles skálája lehet elfogadható adott esetben. A kormány álláspontja szerint a választásokon való részvételből való kizárás célja az volt, hogy csak tudatos és megfontolt döntések meghozatalára képes polgárok vegyenek részt a közéletben. Mind a kérelmező, mind az EJEB elfogadta ezt a szabályozási célt.

AZ EJEB HANGSÚLYOZTA, HOGY AZ INTELLEKTUÁLIS ÉS MENTÁLIS FOGYATÉKKAL ÉLŐK EGY CSOPORTKÉNT KEZELÉSE ÉS JOGAIK KORLÁTOZÁSA A LEGSZIGORÚBB TESZT ALAPJÁN VIZSGÁLANDÓ. EZT KÍVÁNJA MEG AZ ÉRINTETTEK JOGAIRA VONATKOZÓ NEMZETKÖZI JOG IS.

Az EJEB azonban hangsúlyozta: a kérdéses szabályozás nem tesz különbséget a cselekvőképességet részben vagy teljes egészében kizáró gondokság között, és a választójogból való kizárás csak a teljes cselekvőképesség visszaállításával szűnik meg. A kormány nem cáfolta a kérelmező azon állítását, amely szerint ez a szabály jelenleg a magyar lakosság 0,79 százalékát zárja ki a választásokon való részvételből. Az EJEB ezt nem

tartotta elhanyagolható kisebbségnek. A testület elfogadta, hogy e téren az államokat rendszerint széles mozgásteret illeti meg, különösen a nemzeti jogalkotóra tartozik annak eldöntése, hogy milyen eljárással vizsgálják a választásokon való részvételhez szükséges belátási képességet. Ugyanakkor semmi nem igazolja, hogy a magyar törvényhozó valaha is kísérletet tett volna az egymással versengő érdekek közötti egyensúly megtalálására, illetve a szabályozás arányosságának mérlegelésére.

Az EJEB nem tartotta elfogadhatónak, hogy a tagállami mérlegelési szabadságba beletartozzon egy olyan abszolút tilalom, amely minden gondokság alatt álló személyt kizár a választásokon való részvételből, függetlenül annak tényleges képességeitől. A *margin of appreciation* tág, de nem fed le bármit. Az EJEB hangsúlyozta, hogy ha a jogkorlátozás a társadalom valamely olyan kiszolgáltatott csoportját érinti, amely egyébként is hátrányos megkülönböztetéstől szenvedett, így a szellemi fogyatékkal élőket, a tagállami diszkrimináció lényegesen szűkebb, és a korlátozás igazolására nagyon súlyos érveket kell az államnak bemutatnia. Ez a megközelítés *per se* kétségbe von bizonyos klasszifikációkat. Ennek az az

indoka, hogy az érintett csoportok a történelem során olyan hosszú távú előítéleteknek voltak kitéve, amelyek végül társadalmi kirekesztettségüket eredményezték. Ez az előítéletesség megjelenhet törvényi sztereotípiában, amely nem teszi lehetővé az érintettek képességeinek egyéniesített vizsgálatát és az igények annak megfelelő megítélését.

A kérelmező egy automatikus, általános tilalom alapján – a részleges gondokság alá helyezéssel – vesztette el választójogát, ezért a szabály áldozatának tekinthető. Az EJEB hangsúlyozta, hogy az intellektuális és mentális fogyatékkal élők egy csoportként kezelése és jogaik korlátozása a legszigorúbb teszt alapján vizsgálendő. Ezt kívánja meg az érintettek jogaira vonatkozó nemzetközi jog is. Az egyéni esetek körülményeit figyelembe vevő bírói döntés hiánya és a kizárólag a gondokság tényére utaló szabályozás nem egyeztethető össze a korlátozással elérni kívánt céllal, ezért a magyar állam megsértette a kérelmezőnek az első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében foglalt jogosítványait.

Polgári Eszter

JEGYZETEK

1. 4864/05. számú kérelem.
2. Az EJEB 2010. március 23-án kelt ítélete.
3. 61498/08. számú kérelem.
4. Az EJEB 2010. március 2-án kelt ítélete.
5. 41135/98. számú kérelem.
6. Az EJEB 2010. február 23-án kelt ítélete.
7. 13102/02. számú kérelem.
8. Az EJEB 2010. március 2-án kelt ítélete.
9. 57813/00. számú kérelem.
10. Az EJEB 2010. április 1-jén kelt ítélete.
11. 15766/03. számú kérelem.
12. Az EJEB 2010. március 16-án kelt ítélete.
13. A döntés összefoglalóját lásd Fundamentum 2008/3, 112–114.
14. 20201/04. számú kérelem.
15. Az EJEB 2010. április 8-án kelt ítélete.
16. A Nagykamara 2005. október 6-án hozott ítélete. Az eset összefoglalóját lásd Fundamentum, 2006/1, 142–143.
17. 38832/06. számú kérelem.
18. Az EJEB 2010. május 20-án kelt ítélete.

A NÉMET SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AZ ELEKTRONIKUS HÍRKÖZLÉSI ADATOK MEGŐRZÉSÉRŐL SZÓLÓ 2006/24/EK IRÁNYELVET ÁTÜLTETŐ NÉMET TÖRVÉNYRŐL*

Az Európai Unió 2006-ban fogadta el a hírközlési adatok elmentésével és megőrzésével kapcsolatos új irányelvet. Az irányelv a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóinak vagy a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatóinak egyes általuk előállított vagy feldolgozott adatok megőrzésére vonatkozó kötelezettségeit szabályozza. Célja annak biztosítása, hogy ezek az adatok az egyes tagállamok nemzeti joga által meghatározott súlyos bűncselekmények kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából rendelkezésre álljanak.

Az irányelv tárgyi hatálya kiterjed mind a jogi, mind a természetes személyek forgalmi és helymeghatározó adataira, valamint az előfizető vagy nyilvántartott felhasználó azonosításához szükséges kapcsolódó adatokra. Ide tartoznak az IP-címek, a felhasználónév, az időpont, az időtartam, mobilkommunikáció esetén a valós idejű földrajzi meghatározás. Ezeket az adatokat legalább hat hónapig, legfeljebb két évig kell megőrizni. Nem alkalmazandó ugyanakkor az elektronikus közlések tartalmára, ideértve a valamely elektronikus hírközlő hálózat használata során lehívott információkat is.

A német törvényhozó 2007-ben ültette át az irányelvet a távközlési törvény és egyéb (például büntetőeljárás) törvények módosítása formájában. A német törvény is a forgalmi és az azonosítást lehetővé tevő adatok tárolására kötelezi a távközlési (telefon- és internet)szolgáltatókat, és a megőrzés előírt időtartama az irányelv által megszabott minimális idő, azaz hat hónap. Ugyanakkor az átültető jogszabály jócskán túllép az irányelven abban a tekintetben, hogy az adatokat a hatóság milyen célokra kérheti le és használhatja fel.

Egyrészt a módosított távközlési törvény szerint a távközlési szolgáltatók három esetben: 1. bűncselekmények megelőzése, 2. a közbiztonságot fenyege-

tő jelentős veszély elhárítása, valamint 3. hírszerzési feladatok teljesítése céljából továbbíthatnak megőrzött adatot az illetékes hatóságnak. Ez azonban csak általános keretmeghatározás, amelyet szakjogszabályok részleteznek. Azaz a hatóságok csak akkor kérhetik az adatok kiadását, ha azt valamely másik jogszabály a távközlési törvény adattárolási kötelezettséget megállapító cikkére hivatkozva lehetővé teszi. Ilyen például a szintén támadott büntetőeljárás törvény, egy terrorizmusellenes törvény, valamint több tartományi (*Länder*) jogszabály.

Másrészt a távközlési törvény lehetővé teszi állomány- és ügyfeladatok hatósági lekérdezését, ha az bűncselekmény vagy szabálysértés üldözéséhez, közbiztonsági vagy közrendi veszély elhárításához, vagy alkotmányvédelmi, hírszerzési, illetve katonai elhárítási feladatok ellátásához szükséges. A szolgáltató mindkét esetben köteles titokban tartani a hatóságok megkeresését.

Alkotmányjogi panasszal támadták e két távközlési törvénybeli rendelkezésen túl a büntetőeljárás törvény módosítását is. A kérelmezők az információs önrendelkezési jog és a távközlési titok sérelmét állították. A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a távközlési titok speciális az információs önrendelkezési joghoz képest, ezért csak azt vizsgálta. Megállapította, hogy az adattárolás önmagában is beavatkozást jelent a távközlési titokhoz való alapjogba [alaptörvény 10. cikk (1) bekezdés].

A döntés az általános tesztet alkalmazta, amely szerint a beavatkozásnak valamilyen legitim közérdekű célt kell szolgálnia és arányosnak kell lennie. Ez utóbbi akkor teljesül, ha az intézkedések a cél elérésére alkalmasak, szükségesek és szűk értelemben arányosak, azaz nem korlátozzák a szükségesnél jobban az alapjogot. A döntés nem találta önmagában alkotmányellenesnek a külön ürügy, alkalom híján

* BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010, Absatz-Nr. (1 - 345); http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html.

elrendelt előzetes óvintézkedésszerű („*vorsorglich anlasslos*”) adatmentést és hathónapos tárolást, pedig ez volt a kérelmezők fő kifogása, és a korábbi joggyakorlat alapján talán inkább az ilyen adattárolás alkotmányellenességére lehetett volna számítani.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy csak személyes adatok előzetes, meghatározatlan és még meg nem határozható célokra való mentése lenne szigorúan, *ab ovo* tilos. Innentől már nem meglepő, hogy a bűnüldözés, veszélyelhárítás és hírszerzés legitím célja elérésére alkalmasnak, sőt szükségesnek találta a bíróság a törvényt, mondván, más eljárások, például a *quick-freezing* (azaz a csak az adott pillanatban még rendelkezésre álló adatok elmentése) kevésbé hatékonyan szolgálnák a célt. Ugyanakkor a szűk értelemben vett arányosság tekintetében már komolyabb elemzésbe bocsátkoztak a karlsruhei bírák. Rámutattak, hogy a jogrendben korábban ismeretlen mértékű, átfogó adatmentési kötelezettség rendkívüli beavatkozás, amely bármilyen, akár csak absztrakt veszélyesség, felróható magatartás hiányában ma már nélkülözhetetlen, hétköznapi tevékenységet von kontroll alá. A lementett adatok összességében nagyon sok mindenről árulkodnak, különösen, ha további nyomozásnak szolgáltatnak alapot. Ugyan a kommunikatív tartalmat nem mentik le, de a forgalmi adatok alkalmasak lehetnek arra, hogy messzemenő következtetéseket vonjunk le az illető társadalmi, politikai kapcsolatrendszeréről, személyes hajlamairól és gyengeségeiről. A visszaélés veszélye is roppant nagy, különösen a nagyszámú, adatmentésre kötelezett magánszolgáltatót figyelembe véve. Ráadásul az adattárolás költségei sem elhanyagolhatók, és azt a szolgáltatók értelemszerűen az ügyfelekre fogják terhelni. Mindösszesen a szabályozás alkalmas arra, hogy a *megfigyelt-ség diffúz fenyegető érzését* keltse, amely az alapjogok szabad gyakorlását számos területen jelentősen befolyásolja.

Mindezek az említett veszélyek és a beavatkozás súlyossága ellenére az Alkotmánybíróság nem nyilvánította az ürügy nélküli, előzetes puszta adatmentést- és tárolást általában alkotmányellenesnek, habár a mostani konkrét kialakítását, valamint az adatok felhasználásának szabályait megsemmisítette. Először az ürügy nélküli, előzetes puszta adatmentést- és tárolást általában az arányosság keretei között tartó jellemzőkre tér ki az Alkotmánybíróság, és utána fejti ki, miért alkotmányellenes mégis az irányelvet implementáló törvény.

Az alkotmányellenességet egyrészt azért kerülné el egy megfelelően kialakított adattárolási szabályozás, mert nem terjed ki a tartalomra és időben korlátozott. Ugyanakkor hangsúlyozza az Alkotmány-

bíróság, hogy a hat hónap az alkotmányosság első határa, éppen hogy csak nem aránytalan. Ezen kívül a testület alaposnak ítélte meg a bűnüldözési és nemzetbiztonsági érdeket, mivel olyan kommunikációról van szó, amelyből a nyilvánosság teljességgel kizárható, és amely után amúgy semmiféle „társadalmi emlékezet” nem marad. A telekommunikációs adatokat vagy törlik, és akkor teljes egészében megsemmisülnek, vagy tárolják, és akkor teljes egészében rendelkezésre állnak. Szintén fontos szempont, hogy magánszemélyek, és nem az állam tárolja az adatokat, amelyek így nincsenek egy nagy rendszerben összekötve, hanem szétszórtan maradnak. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság nyomatékosan figyelmeztetett, hogy nem ad biankó csekket további előzetes adattárolási lépésekre, bármennyire is szolgálnák a bűnüldözés és veszélyelhárítás hatékonyságát. Úgy tűnik, az irányelvbe foglalt séma az alkotmányosan még megengedhető jogkorlátozási mértéket teljesen kimerítette. A testület a lisszaboni szerződéssel kapcsolatos döntésére utalva megjegyezte, hogy a Szövetségi Köztársaság *alkotmányos identitásához tartozik az*, hogy azt, hogy a polgárok miképpen élnek a szabadságukkal, nem lehet teljesen átfogni és regisztrálni. A német törvényhozó alkotmányos játéktere további ürügy nélküli adatgyűjtésre az irányelv megfelelő átültetése után már lényegesen szűkebb lesz, és ez a játéktér nem tágítható az Európai Unió útján sem.

Ezután az Alkotmánybíróság arra tért ki, milyen feltételeknek kell teljesülniük ahhoz, hogy az ürügy nélküli, előzetes adattárolás alkotmányosnak bizonyuljon. Az adatbiztonság, az adatfelhasználás terjedelme, az átláthatóság és a jogvédelem az a négy kérdés, amelyet az Alkotmánybíróság elvi szinten értelmezett.

Az adatbiztonságot veszélyezteti, hogy a tárolt adatok nagy érdeklődésre tarthatnak számot a legkülönbözőbb aktorok részéről, viszont a szolgáltatók alapvetően magánérdekből, költségnyomás alatt működnek. Emiatt a törvénynek a szokásos távközlési adatbiztonságra vonatkozóan szigorúbb biztonsági garanciákat kell kialakítania. Ennek részleteit nem szabta meg az Alkotmánybíróság, de utalt arra, hogy például a tudomány mindenkori állásának megfelelő adatbiztonsági szint törvényi elvárása, illetve a szolgáltatók által hozott adatbiztonsági intézkedések felülvizsgálhatóságának követelménye ide tartozik. Ezen túlmenően differenciált technikai előírásokkal vagy általános törvényi szabályokat jogilag kötelező döntésekkel konkretizáló hatósági jogkörök megteremtésével biztosítani kell, hogy a szolgáltatók ne tároljanak és továbbítsanak adatot az alkotmányosan előírt eseteken túl. A nyilván-

nosság számára átlátható ellenőrzés megteremtéséhez szükséges az adatvédelmi biztos bevonása, valamint az adatbiztonsági jogsértések esetére megfelelő szankciórendszer előírása.

Ami az adatok felhasználásának terjedelmét illeti, az alkotmányos mérce itt is szigorúbb, mint amely az eddigi (jórészt a szolgáltatói szerződés szükségleteiből folyó, az ügyfél által részben befolyásolható) forgalmiadat-tárolásra vonatkozik. Ennek az az oka, hogy az ürügy nélküli, szisztematikus forgalmiadat-mentés, amelyet az irányelv előír, olyan adat-állományt hoz létre, amelynek a kiértékelése mély betekintést enged a magánéletbe, és adott esetben részletes személyiségprofilhoz és az illető utazásainak, helyváltoztatási szokásainak teljes feltárásához vezet. Emiatt az így tárolt forgalmi adatok felhasználására ugyanaz az alkotmányos mérce vonatkozik, mint az *adattartalom* felhasználására. A bűnüldözés tekintetében ebből az következik, hogy adat lehívása csak az egyedi esetben is súlyos bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén megengedhető, a tényállások körét pedig a törvényhozónak taxatív meg kell jelölnie. A veszélyelhárítás és a hírszerzés feladatai tekintetében is csak akkor alkotmányos az adatlehívás, ha élet, testi épség, személyi szabadság ellen irányuló, illetve az ország vagy egy tartomány biztonságára nézve meghatározott tények által megfelelően alátámasztott, konkrét veszély forog fenn, vagy közveszély elhárítása céljából szükséges. Ezen túl olyan telekommunikáció esetén, amely különleges bizalmi viszonyra épül, a törvényhozó köteles külön kivételként alapvetően megtiltani az adattovábbítást. Erre a különböző (szociális vagy egyházi) lelki és szociális szükséghelyzetbeli segítségnyújtásokat emeli ki példaként az Alkotmánybíróság, amelyek munkatársai amúgy is hallgatási kötelezettség alatt állnak.

Az adattovábbítás átláthatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megerősíti a személyes adatok felvétele és felhasználása nyitottságának elvét, amely szerint az érintett tudomása nélkül ilyen adatot csak akkor lehet felhasználni, ha különben az adatlehívás célja megghiúsulna. Ennek fennállását a testület a veszélyelhárítás és a hírszerzés vonatkozásában alapvetően elfogadja, a bűnüldözés tekintetében azonban alapvetően nem. Bűnüldözés céljából adatok titkosan csak akkor használhatók fel, ha az az egyedi esetben szükséges és bíró jóváhagyta. Titkos adatfelhasználás esetén is legalább utólag értesíteni kell az érintettet, és ez alól is csak bíró tehet kivételt, kényszerítő indok esetén.

A jogvédelem és a szankciók vonatkozásában az Alkotmánybíróság az adattovábbítást és -felhasználást alapvetően bírói kontroll alá helyezi, azaz csak bíró rendelheti el (*Richtervorbehalt*). Ez alól kivé-

tel a hírszerzés, ahol a bírót a népképviselői szerv ilyen jogkörrel felruházott (elviekben független) szerve vagy segédszerve helyettesítheti. A törvényhozó köteles részletesen és világosan meghatározni, hogy a bíró mely esetekben, milyen indokolással rendelheti el az adatlehívást és továbbítást. Az Alkotmánybíróság megköveteli a hatékony jogorvoslatot is, hiszen ha az érintettnek nincs lehetősége előzetesen bíró előtt a továbbítás és felhasználás jogosságát megkérdőjelezni, illet legalább utólag biztosítani kell. A személyiségvédelem hatékony szankciókat is megkövetel. Ha a távközlési titok súlyos sérelme szankció nélkül maradna, az ellentmondana az állam azon kötelezettségének, hogy az egyén személyiségének kibontakoztatását lehetővé tegye és az egyént harmadik felek (magánszemélyek) által elkövetett személyiségi jogi sérelmek ellen is megvédje. Ugyanakkor a horizontális védelem kialakítása tekintetében a törvényhozó széles szabadsággal rendelkezik, és figyelembe veheti, hogy esetleg a jogrendben már meglévő személyiségi jogi szankciók is elégségesek.

Az IP-címek azonosításához szükséges adatok közvetett használatának tekintetében az Alkotmánybíróság kevésbé szigorú követelményeket állapított meg. Ebben az esetben ugyanis a hatóság olyan meghatározott adatokat kér le, amelyek amúgy is rendelkezésre állnak, és amelyek természetüknél fogva nem alkalmasak személyiségprofil előállítására. Mindazonáltal a hatósági adatlekérés csak akkor arányos, ha kellő súlyú érdeket szolgál, hiszen az IP-címek azonosítása esetén is csorbát szenved az internethasználat anonimitása: a többi hozzáférési adat és a korábban lekért IP-címek összekötésével az internethasználó személyazonossága megállapítható. Összességében az alkotmánybírói mérlegelés szerint a törvényhozó az IP-címek hatósági lekérdezését veszélyelhárítás, hírszerzési feladatok ellátása és bűncselekmények üldözése céljából általában, taxáció nélkül is megengedheti, amennyiben általános szakjogi normákban erre felhatalmazást ad. Mindazonáltal itt is szükség van az adott eset tényei alapján megállapítható valamilyen kezdeti gyanúra vagy konkrét veszélyre. Nem követeli meg az arányosság ugyanakkor azt, hogy a lekérdezést bíró rendelje el, viszont az érintettet értesíteni kell. Végezetül nem minden szabálysértés esetén megengedhető az IP-cím hatósági lekérése, hanem csak akkor, ha olyan, az adott esetben is különösen súlyos szabálysértésről van szó, amelyet a törvényhozó külön megnevezett, azaz itt van taxációs kötelezettség.

Mindezen elvek alkalmazásával az Alkotmánybíróság – két alkotmánybíró különvéleményével –

az irányelvet átültető törvényt alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette, bár a testületben a kisebbség inkább az új törvény megalkotásáig történő felfüggesztést tartotta volna helyesnek. A többség egyúttal kimondta, hogy lehetséges az irányelv olyan átültetése, amely nem sértené a német alaptörvényt. Ugyanakkor jószerével az is egyértelmű a döntésből, hogy ha ennél egy lépéssel tovább megy az EU, illetve a német törvényhozó, az az alkotmányos identitással már összeegyeztethetetlen lenne.

A döntés egyébként nem részesült osztatlanul lelkes fogadtatásban. Különösen az alkotmányjogi és internetjogi blogszféra fejezte ki csalódottságát abban a tekintetben, hogy magát az előzetes, ürügy nélküli adattárolást nem találta alkotmányellenesnek a testület.¹ Más szerzők szerint a döntés lehet az Európai Bírósággal való elkerülhetetlen konfliktus előjátéka.² Ugyanakkor Cecilia Malmström, uniós belügyekért felelős brüsszeli biztos a német Alkotmánybíróság döntése után azonnal bejelentette, hogy az év végéig felülvizsgálják, összhangban áll-e az irányelv az Alapjogi Kartával.³ Ez a német Al-

kotmánybíróság döntése által nem megkövetelt lépés arra mutat, hogy legalábbis Brüsszel igyekszik csökkenteni a Luxemburg és Karlsruhe közötti esetleges feszültségeket.

Salát Orsolya

JEGYZETEK

1. Lásd például <http://verfassungsblog.de/vorratsdatenspeicherung-kein-grund-zum-jubeln>; <http://www.fern-ers-dorf.de/2010/03/bverfg-zu-vorratsdatenspeicherung-erste-anmerkungen-vds>.
2. Heribert PRANTL: *Arresting the Cyber Police*, Süddeutsche Zeitung, 2010. március 3.; <http://www.press-europ.eu/en/content/article/202721-arresting-cyber-police>, idézi Christian DESIMONE: *Pitting Karlsruhe Against Luxembourg? German Data Protection and the Contested Implementation of the EU Data Retention Directive*, German Law Journal 2010; http://germanlawjournal.com/pdfs/Vol11-No3/PDF_Vol_11_No_03_291-318_Articles_de%20Simone.pdf.
3. DESIMONE (2. vj.) 317.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG LEGUTÓBBI DÖNTÉSEIBŐL

23/2010. (III. 4.) AB HATÁROZAT

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve

Alkotmány 9. § (2) bekezdés – a vállalkozás joga

Alkotmány 57. § (1) bekezdés – a bíróság előtti

egyenlőség alkotmányos elve

Alkotmány 57. § (5) bekezdés – jogorvoslatihoz való jog

Alkotmány 61. § – a véleménynyilvánítás szabadsága

1270/B/1997. AB határozat

37/2000. (X. 31.) AB határozat

Több indítványozó is kezdeményezte a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (Grtv.) reklámtevékenységet korlátozó szabályainak alkotmányossági vizsgálatát. A jogállamiság elvének [alkotmány 2. § (1) bekezdés], a véleménynyilvánítás [alkotmány 61. §] és a vállalkozás jogának [alkotmány 9. § (2) bekezdés] sérelmére hivatkozással indítványozták a dohányreklámok és a „szexuális ingerkeltésre irányuló áruk” reklámjának tilalmára vonatkozó törvényi rendelkezések megsemmisítését. A sérelmezett rendelkezések alkalmazása miatt több dohánygyár alkotmányjogi panaszt is benyújtott. Az egyik indítványozó szerint cenzúrát valósít meg és ezért a szabad véleménynyilvánítás jogát sérti, hogy a Grtv. előírja az eljáró hatóság számára a reklámszabályokat sértő, nyilvánosságra még nem hozott reklám közzétételét. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a gazdasági reklámtevékenység szabályozására az Országgyűlés időközben új törvényt alkotott. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság a gazdasági reklámtevékenységről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (Grtv2.) azon rendelkezései tekintetében végezte el az utólagos normakontroll eljárást, amelyek tartalmilag azonosak a Grtv. támadott szakaszaival. Az ügy előadó bírója Holló András volt.

Az indítványok érdemi elbírálásának első lépéseként az Alkotmánybíróság áttekintette a gazdasági reklámtevékenység megítéléséről kialakított precedensjogát. A bírák már az 1270/B/1997. AB határozatban arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a gazdasági reklámtevékenység a véleménynyilvánítás szabadságának körébe esik, és így kiterjed rá az al-

kotmány 61. §-ának védelme. Ugyanebben a határozatában ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan elfogadható. A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett alkotmányossági védelme azért indokolt, mert az az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának és a demokratikus társadalomban való részvételének elengedhetetlen eszköze. A gazdasági reklám azonban nem áll közvetlen kapcsolatban a véleménysszabadság ezen értékeivel, így a korlátozás lehetősége szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a Grtv2. 27. §-át vette górcső alá, amely a reklámszabályokba ütköző, még nyilvánosságra nem hozott reklámok közzétételének előzetes megtiltását írja elő. E jogszabályhelyet formai és tartalmi szempontból egyaránt kifogásolta az indítványozó. Véleménye szerint e tárgykört az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának támogató szavazatával szabályozhatja, tekintettel arra, hogy az alkotmány 61. § (3) bekezdése a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához kétharmados többséget követel meg. Emellett azt is állította, hogy a szabályozás sérti az alkotmány 61. § (1) bekezdése által védett véleménynyilvánítás szabadságát.

Az Alkotmánybíróság először a formai alkotmányellenesség kérdésében foglalt állást. Ehhez a testületnek először azt kellett megvizsgálnia, hogy a támadott szabály milyen összefüggésben áll a sajtószabadsággal és a cenzúra tilalmával. E vizsgálat eredményeként az alkotmánybírák megállapították, hogy a támadott jogszabályhely nem minősíthető a sajtószabadságra vonatkozó törvény koncepciója lényeges elemének, így az nem kétharmados tárgykör. Ebből következően az Alkotmánybíróság az indítványozó formai alkotmányellenességre alapított indítványát elutasította.

A tartalmi alkotmányellenességre vonatkozó érvelés azonban megalapozottnak bizonyult. Az Alkotmánybíróság szerint konkrét közérdekű cél kivételesen szükségessé teheti a közlés előzetes korlátozását. Ehhez azonban a törvényalkotónak pontosan meg kell jelölnie a korlátozás okait és a korlátozás alá tartozó közlések körét, valamint megfelelően

szabályoznia kell a hatósági eljárást. Ezzel szemben a Grtv2. 27. §-a rendkívül általános megfogalmazású, és bármilyen szabályszegés esetén, annak súlya mérlegelése nélkül, automatikusan kötelezővé teszi a közlés megtiltását. Ráadásul a tiltás közvetve olyan közlések nyilvános megjelenését is hátráltathatja, amelyek nem reklámok, hanem az alkotmány 61. §-ának kiemelt védelmében részesülő szólásnak, véleménynyilvánításnak minősülnek. Így e törvényi rendelkezés a véleménynyilvánítás szabadsága, azon belül a sajtószabadság aránytalan korlátozására ad módot, ezért az Alkotmánybíróság megsemmisítette.

Ezt követően a Grtv2. 9. § (3) bekezdésének normakontrollját végezték el az alkotmánybírák. E jogszabályhely megtiltotta a „rendeltetése szerint szexuális ingerkeltésre irányuló áruk” reklámját. Az indítványozó szerint e megfogalmazás bizonytalan, nem értelmezhető megfelelően, ezért sérti a jogbiztonság elvét, így az alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az Alkotmánybíróság nem osztotta az indítványozó véleményét. Álláspontja szerint ez a rendelkezés nem hordoz a normák általános megfogalmazásából szükségszerűen következő jogértelmezésen túlmenő, a jogalkalmazói gyakorlat által orvosolható megértési problémákat.

Megalapozatlannak bizonyult az az indítványozói érv is, amely a támadott rendelkezés alkotmányellenességét a vállalkozáshoz való jog [alkotmány 9. § (2) bekezdés] sérelmére alapította. Az alkotmánybírási gyakorlat a vállalkozás jogát a foglalkozás szabad megválasztása jogának [alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusaként kezeli. A vállalkozás joga alapján senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás gyakorlásához. Ez az alapjog csupán azt a kötelezettséget rója az államra, hogy ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást, annak gyakorlása elé ne állítson aránytalan korlátokat. A Grtv2. vizsgált rendelkezése a vállalkozás gyakorlásának lényegére nincs kihatással, csupán bizonyos termékek reklámozását korlátozza, de az ezeket előállító vállalkozások piacra lépését nem akadályozza. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Grtv2. 9. § (3) bekezdését támadó indítványt elutasította.

Ugyanerre a sorsra jutottak a dohányreklámok tilalmát kifogásoló alkotmányjogi panaszok és konkrét bírói normakontroll-kezdeményezések is. Az indítványozók szerint a Grtv2. 13. §-a által előírt szinte teljes reklámozási tilalom ellentétes a véleménynyilvánítás szabadságával. Az Alkotmánybíróság az indítványok elbírálásánál a 37/2000. (X. 31.) AB határozatot tekintette precedensnek. Ez a határozat rögzíti, hogy a dohánytermékek reklámjának

esetében szélesebb körű állami beavatkozásra van lehetőség, tekintettel a dohánytermékeknek az egészségre gyakorolt rendkívül káros hatására. Emellett az alkotmánybírák vizsgálatuk kiindulópontjaként azt is figyelembe vették, hogy mind az uniós jogrend, mind a nemzetközi jog fejlődése a dohánytermékek reklámozásának teljes tilalma felé halad. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a Grtv2. megtiltotta a dohánytermékek reklámját, azonban lehetővé teszi, hogy a tényleges fogyasztók a termékekről az árusítóhelyeken hozzájussanak a szükséges információkhoz. Így a szabályozás nem lehetetleníti el a kereskedelmi kommunikációt, és így nem éri el a vállalkozáshoz való jog alkotmányosan védett tartományát. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Grtv2. 13. §-a alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványokat elutasította.

E határozatában bírálta el az Alkotmánybíróság azt az egyik dohánygyár által benyújtott alkotmányjogi panaszt is, amely a *polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* 233. § (3) bekezdés b) pontjának alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. A panaszos azt sérelmezte, hogy e rendelkezés alapján a bíróság indokolási kötelezettség és fellebbezési lehetőség nélkül utasította el az eljárás felfüggesztésére és az alkotmányossági vizsgálat kezdeményezésére irányuló kérelmét. Véleménye szerint ez sérti a bíróság előtti egyenlőség alkotmányos elvét [alkotmány 57. § (1) bekezdés], mert ellenkező esetben, a tárgyalás felfüggesztése ellen biztosított a jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben úgy ítélte meg, hogy a fellebbezési jog tekintetében megnyilvánuló különbségtétel nincs összefüggésben a felek személyével, a konkrét esetben a szabályozás nem diszkriminálta a felperes dohánygyárat.

Az indítványozó emellett a jogorvoslathoz való jog [alkotmány 57. § (5) bekezdés] sérelmére hivatkozott. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutatott, hogy a jogorvoslati jog az érdemi határozatokkal szemben biztosítja a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét. Az eljárás menetének irányítását célzó végzések elleni fellebbezés kizárása, mint ahogy arról a panaszos által támadott jogszabályhely rendelkezik, nem alkotmányellenes. Ezért az Alkotmánybíróság ezt az alkotmányjogi panaszt is elutasította.

Bragyova András alkotmánybíró a többségi indoklástól eltérően úgy látja, hogy a tisztán gazdasági reklám korlátozásának alkotmányos mércéje elsődlegesen a foglalkozás és a vállalkozás szabadsága, és csak másodlagosan a sajtó-, illetve a kommunikációs szabadság. Mindezt a határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában fejtette ki. Véleménye szerint a reklámozás szabadságát nem a véleménynyilvánítás

szabadságának gyengébben védett eseteként kellene kezelni, hanem célszerűbb volna kombinált alapjognak tekinteni, amely a vállalkozás (foglalkozás) szabadságából és a sajtószabadságból áll, az előbbi szabadságjog meghatározó szerepe mellett.

Lenkovics Barnabás és Balogh Elemér alkotmánybírák nem értettek egyet a Grtv2.-nek a reklámszabályozásba ütköző reklámok közzétételének megtiltását előíró rendelkezésének megsemmisítésével. Véleményük szerint e szabály teszi teljessé a megelőzés és elővigyázatosság elvének érvényesülését. A dohányreklámra vonatkozó törvényi tilalom megsértése más módon egyébként sem lenne orvosolható, tekintettel arra, hogy az utólagos bírság nem alkalmas a reklám által elérni kívánt hatás megállítására, illetve visszafordítására. Valójában tudatosan vállal üzleti kockázatot, aki dohányreklámot hordozó sajtóterméket állít elő, ezért a közzététel megtiltásával szemben nem lehet azzal érvelni, hogy a sajtótermék más közléseket is tartalmaz.

32/2010. (III. 25.) AB HATÁROZAT

Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve

Alkotmány 15. § – a házasság és a család védelme

Alkotmány 16. § – az ifjúság érdekeinek védelme

Alkotmány 54. § (1) bekezdés – az emberi méltósághoz való jog

Alkotmány 60. § (1) bekezdés – a lelkiismereti és vallásszabadság

Alkotmány 67. § – a gyermekek védelme

Alkotmány 70/A. (1) bekezdés – a hátrányos megkülönböztetés tilalma

14/1995. (III. 13.) AB határozat

154/2008. (XII. 17.) AB határozat

Az Alkotmánybírósághoz számos indítvány érkezett, amelyek különböző indokok alapján a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezték. Az indítványozók között civilszervezetek, országgyűlési képviselő és országgyűlési képviselőcsoport is volt.

Jelen ügy előzménye a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2007. évi CLXXXIV. törvény elfogadása volt, amely azonos és különemű párok számára egyaránt lehetővé tette volna bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését. Ezt a törvényt azonban a 154/2008. (XII. 17.) AB határozat még a hatálybalépése előtt megsemmisítette, mivel a különemű párok esetében a bejegyzett élettársi kapcsolat

létesítésének lehetősége a házasság alkotmányosan védett intézményének megkettőzését eredményezte volna. Az Országgyűlés az ebben az AB határozatban foglaltakra tekintettel szabályozta újra a bejegyzett élettársi kapcsolatot és fogadta el a 2009. évi XXIX. törvényt. Bejegyzett élettársi kapcsolat e szerint csak azonos nemű személyek között jöhet létre. Bár a most előterjesztett indítványok tartalmilag részben megegyeztek a korábbi eljárás alapjául szolgáló indítványokkal, az Alkotmánybíróság jelen esetben is érdemben folytatta le az eljárást, tekintettel arra, hogy más jogszabály felülvizsgálatára irányulnak, így a *res iudicata* nem állapítható meg. Az ügy előadó bírása Lenkovics Barnabás volt.

Az indítványok elsősorban az alkotmánynak a házasság és a család intézménye védelmét deklaráló 15. §-ára alapozták érvelésüket. Az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte a házasság fogalmát és elemezte szerepét a többi párkapcsolati formára tekintettel is. A testület a házasságot következőként értelmezte, így a különeműség a házasság fogalmi eleme, az alkotmány 15. §-ának védelme is csak erre terjed ki. Korábbi AB határozatok azonban arra is rámutatnak, hogy az alkotmányból nem a házassági kötelék mint együttélési forma egyedüli (kizárólagos), hanem a különös (kiemelt) védelme vezethető le. Az alkotmány nemhogy kizárja más párkapcsolati formák törvényi oltalmát, hanem az emberi méltósághoz való jogból következik az azonos neműek tartós párkapcsolatának elismerése és védelme, mivel ők nem léphetnek házasságra. Az Alkotmánybíróság már korábban is többször leszögezte, hogy a házasságkötési joggal rendelkező különböző nemű párok helyzetét az azonos neműek regisztrált élettársi kapcsolata nem befolyásolja, különösen nem sérti vagy veszélyezteti. Mivel az azonos neműek házasságot nem köthetnek, így élettársi kapcsolatuk törvényes elismerése nem hordozza magában a házasságot megillető alkotmányos védelmi kötelezettség kiüresítésének veszélyét. Az alkotmány, az indítványozók állításával szemben, nem tiltja azt a jogtechnikai megoldást sem, hogy a házassághoz fűződő jogokat egyedileg vagy a támadott törvény által is alkalmazott általános utaló szabály révén kiterjesszék az azonos nemű párokra is. Alkotmányjogi szempontból ez a jogkiterjesztés csak akkor aggályos, ha mechanikusan azonosítja a házasságot és a bejegyzett élettársi kapcsolatot. Az intézményvédelmi köteletség egy nyitott és demokratikus társadalomban nem lehet akadály a jogok kiterjesztésének, az ezzel ellentétes értelmezés ellentmondásban állna az alkotmány szellemiségével. Mindez nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak a házasságban és a bejegyzett

zett élettársi kapcsolatban élőkre azonos szabályokat kell megállapítania. Arra is lehetősége van, hogy a házasság és a család intézményének védelmi szintjét előnyök nyújtásával tovább növelje. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmány 15. §-ára alapított indítványokat elutasította.

A bírák nem találták megalapozottnak az alkotmánynak a diszkrimináció tilalmát rögzítő 70/A. § (1) bekezdésére alapított indítványokat sem. Több indítványozó szerint a 70/A. § (1) bekezdése azáltal sérül, hogy a jogalkotó a házasság szabályait egy generális utaló szabállyal rendeli alkalmazni a bejegyzett élettársi kapcsolatra, és ezáltal ugyanolyan módon kezel különböző társadalmi, közösségi hatású és jelentőségű kapcsolatokat. Az alkotmánybírák ezzel az érveléssel szemben emlékeztettek arra, hogy a támadott törvény kifejezetten meghatározza azokat a házasságból eredő jogokat és kötelezettségeket, amelyek a bejegyzett élettársi kapcsolatra nem alkalmazhatók. Így az utaló szabály ellenére látható, hogy a jogalkotó az új jogintézményt egyértelműen el kívánta határolni a házasságtól. A törvényhozó tehát nem kezeli és természetüknél fogva nem is kezelheti azonos módon a házasságban és a bejegyzett élettársi kapcsolatban élőket.

A generális utaló szabályt több indítványozó támadta az alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonság sérelmére hivatkozással is. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott jogszabály nem tekinthető eleve értelmezhetetlennek vagy alkalmazhatatlannak. A korábbi gyakorlatát követve a testület megállapította, hogy önmagában nem sérti a jogbiztonságot az, ha a jogszabály a jogalkalmazás során értelmezésre szorul.

Egy indítványozó szerint az önrendelkezési jogot, ezáltal az alkotmány 54. § (1) bekezdése szerinti emberi méltósághoz való jogot sérti, hogy a támadott törvény a házasság felbontásának szabályait rendeli alkalmazni a bejegyzett élettársi kapcsolatra is. Szerinte az élettársi kapcsolat megszüntetése elé csak a közös gyermek védelme érdekében lenne indokolt akadályokat gördíteni. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben arra hívja fel a figyelmet, hogy a családjogi törvény a házasság megszüntetését sem csupán a közös kiskorú gyermek védelme érdekében köti bírósági peres eljáráshoz. A házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat is az egymás támogatását, az egymásról való gondoskodást, a tartós együttélést magában foglaló, a véglegesség szándékával létrehozott párkapcsolat, egy új személyállapot kerete, amelynek esetleges felbontását indokolt törvényben meghatározott eljáráshoz kötni. Így az önrendelkezési jog sérelmét sem állapította meg az Alkotmánybíróság.

A bejegyzett élettársi kapcsolattal szembeni további alkotmányossági aggályként fogalmazták meg az indítványozók, hogy az azonos nemű párok kapcsolatának ilyen formában történő elismerése veszélyezteti a gyermekek egészséges nemi beállítottságának kialakulását. Ezzel az állam megsérti az ifjúság érdekei és a gyermekek személyiségfejlődése védelmének alkotmányos követelményét (alkotmány 16. §, 67. §). Ezzel szemben az alkotmánybírák arra az álláspontra helyezkedtek, hogy semmiképpen nem minősíthető a gyermek egész személyiségét, testi, szellemi vagy erkölcsi fejlődését negatívan érintő kárnak vagy veszélynek, ha szocializációja során a homoszexualitás elfogadását tükröző szabályozással, illetve ennek megfelelő társadalmi magatartással találkozódik. Így a bírák ezt az indítványozói érvelést is elutasították.

Az egyik indítványozó az anyakönyvvezető lelkiismereti és vallásszabadságának szemszögéből is támadta a szabályozást. Lényegében mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, mert a törvény nem biztosítja az anyakönyvvezető számára a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozásában való közreműködés megtagadását. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatot az anyakönyvvezető előtt megjelent két személy egybehangzó nyilatkozata, és nem az anyakönyvvezető tevékenysége hozza létre. Bár a köztisztviselői esküről szóló döntésre nem hivatkozott kifejezetten a testület, de a bírák hangsúlyozták: ez a tevékenység pusztán regisztratív jellegű, amelynek gyakorlása során az anyakönyvvezetőnek világnézetileg semlegesnek kell lennie. Ezért nem állapítható meg az alkotmány 60. § (1) bekezdésében biztosított lelkiismereti és vallásszabadság jogának sérelme.

Összességében az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolatnak a 2009. évi XXIX. törvényben lefektetett szabályai alkotmányellenessége az indítványozók által bemutatott érvek alapján nem állapítható meg, ezért az indítványokat elutasította.

Bragyova András alkotmánybíró egyetértett az indítványokat elutasító döntéssel, azonban nem mindenben értett egyet a többségi indokolásban foglaltakkal. Párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy a házasság védelmének a többség által kifejtett igazolása nem szükséges a bejegyzett élettársi kapcsolat alkotmányosságának megítéléséhez. Bragyova András nem ért egyet azzal a paternalista szemlélettel, hogy az alkotmányjogilag helyes életforma a különneműek házasságán alapuló család. Így az alkotmánybírák többségével szemben nem osztja azt a megközelítést, hogy a nem házasságban élő pá-

rok viszonylagos hátrányosabb jogi helyzetbe hozása a házasság intézményének védelme érdekében elfogadható. Ez ugyanis szerinte csak akkor lenne igazolható, ha az állam (megsértve a semlegesség követelményét) jogosult lenne meghatározni, mi a jó vagy helyes élet az állampolgárok számára.

Balogh Elemér alkotmánybíró nem értett egyet az indítványok elutasításával, szerinte a támadott törvényt az alkotmány 15. §-ának sérelme miatt meg kellett volna semmisíteni. Különvéleményében kifejtette, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat törvényi szintű szabályozása önmagában nem alkotmányellenes. Azonban a házasság intézményének alkotmányos védelméből az következik, hogy az azonos nemű személyek bejegyzett élettársi kapcsolata nem biztosíthat teljesen vagy lényegileg azonos státuszt a házastársakéval. A támadott szabályozás azonban a bejegyzett élettársi kapcsolatot családjogi jogintézményként kezeli, és kevés kivétellel a házasság jogkövetkezményeit rendeli alkalmazni. Ezért megállapítható, hogy a törvény a házasság intézményének alkotmányos védelmi szintjét csökkenti.

Kovács Péter alkotmánybíró szerint is alkotmányellenes a bejegyzett élettársi kapcsolat támadott törvény szerinti szabályozása, ezért a határozathoz ő is különvéleményt csatolt. Úgy véli, hogy a jogalkotó a törvény kidolgozásakor nem volt tekintettel az előző szabályozást alkotmányellenessé nyilvánító 154/2008. (XII. 17.) AB határozat indokolásában foglaltakra. Az Alkotmánybíróság akkor kifejtette, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat jogi keretének kialakításakor a házastársakra vonatkozó szabályokat részleteiben át kell tekinteni, és a szexuális irányultságból adódó különbségeket figyelembe véve kell azokat megfelelően alkalmazni az azonos nemű párokra. Kovács Péter szerint erre az áttekinthetőségre a jelen határozattal elbírált törvény megalkotásakor sem került sor. A házasságra vonatkozó rendelkezések alkalmazására vonatkozó generális utaló szabály álláspontja szerint nem elfogadható. Ez a kodifikációs technika olyan komoly jogalkalmazási nehézségeket is felvet, amelyek tételes vizsgálat és elemzés alapján elkerülhetők lennének. Kovács Péter különvéleményében konkrét példával is igazolta, hogy a generális utaló szabály alkalmazása a jogbiztonság, ezáltal az alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmére vezethet.

Kiss László alkotmánybíró különvéleményt és párhuzamos indokolást is csatolt a határozathoz. Az alkotmánybíró véleménye szerint is meg kellett volna állapítani a vizsgált törvény alkotmányellenességét. Kiss László sem tartja alkotmányosan megengedhetőnek, hogy a törvényalkotó a bejegyzett élettársi kapcsolat intézményét lényegében azonos-

sá tegye a házassággal. Bár az azonos nemű személyek életközössége valóban megvalósíthat olyan értéket, amely igényt tarthat elismerésre, ez az elismerés azonban semmiképpen nem mehet el odáig, hogy veszélyeztesse az alkotmány 15. §-a által megkövetelt házasság intézményének védelmét. A generális utaló szabály alkalmazását Kiss László is a jogbiztonságot sértőnek tartja. Különvéleményében arra is rámutat, hogy az Alkotmánybíróság döntése meghozatalakor nem hagyhatja figyelmen kívül a homoszexuális párkapcsolatokat érintő tudományos kutatási eredményeket. Ezek, bár kisebbségi nézetek a tudomány jelenlegi állása szerint, de sok esetben alátámasztják a házasság eszményének fontosságát, amely különösen a kamaszok lelki, testi és pszichológiai fejlődése szempontjából fontos.

Kiss László párhuzamos indokolást fűzött a határozathoz, mert a többségtől eltérően ítéli meg az anyakönyvezetőnek a bejegyzett élettársi kapcsolat létrehozására irányuló eljárásban való közreműködését. A többségi indokolással szemben ugyanis úgy látja, hogy az anyakönyvezető tevékenysége nem csupán regisztratív jellegű, mivel csak az ő közreműködése révén fűződnek joghatások a bejegyzett élettársi kapcsolathoz. Véleménye szerint az eljárás megtagadása lehetőségének hiányára hivatkozó, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt nem azért kellett volna elutasítani, mert az anyakönyvezetőnek lelkiismereti meggyőződésétől függetlenül kötelező az eljárásban részt vennie. A közigazgatási eljárásról szóló törvény ugyanis jelenleg is kizárási okként kezeli azt az esetet, amikor az ügyintézőtől nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése. Ez a rendelkezés lehetőséget ad a lelkiismereti konfliktusba kerülő anyakönyvezető eljárásból történő kizárására.

35/2010. (III. 31.) AB HATÁROZAT

*Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve
Alkotmány 13. § (1) bekezdés – a tulajdonhoz való jog*

64/1993. (XII. 22.) AB határozat

308/B/2004. AB határozat

3/2006. (II. 8.) AB határozat

Egy indítványozó a *Polgári Törvénykönyvről* szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 402. § (2) és (3) bekezdésének normakontrollját kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. A támadott rendelkezéseket a 2007. évi LXXVIII. törvény építette be a Ptk.-ba az építőiparban jelentkező nagyarányú körbetartozások mérséklése céljából. E szerint építési szerződés

esetén a vállalkozót a megrendelő tulajdonát képező, a szerződés szerinti munkák végzésére szolgáló ingatlanon – díjkövetelése erejéig – jelzálogjog illeti meg, amely a szerződéskötés ténye és a vállalkozó kérelme alapján az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéssel jön létre. Az ezzel ellentétes szerződési kikötést a Ptk. semmissé nyilvánítja. Az indítványozó szerint a felek erre vonatkozó akarategysége és a megrendelő hozzájárulása nélkül, a Ptk. kógens rendelkezése alapján alapított jelzálogjog sérti az alkotmány 13. § (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való jogot. Az indítványozó emellett a támadott rendelkezés alkalmazhatóságával kapcsolatban is számos aggályt vetett fel. Az ügy előadó bírása Lenkovich Barnabás volt.

Az Alkotmánybíróságnak először abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a támadott rendelkezés alkotmányossága egyáltalán vizsgálható-e az alkotmánynak a tulajdonjog védelmét deklaráló 13. § (1) bekezdése alapján. A testület több határozatában is kiemelte, hogy az alkotmány a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja. A 3/2006. (II. 8.) AB határozatban azt is rögzítette, hogy a tulajdonnal való szabad rendelkezést érintő kógens törvényi szabályok alkotmányossága tulajdonvédelmi szempontból vizsgálható. Erre tekintettel a támadott rendelkezés jelen esetben is elbírálható volt az alkotmány 13. § (1) bekezdése alapján.

A bírák abban is állást foglaltak már korábban, hogy a jelzálogjog biztosítéki célú törvényi előírása önmagában nem sérti a tulajdonhoz való jogot, tekintettel arra, hogy a zálogtárgy a zálogkötelezett birtokában marad, aki jogosult annak rendeltetésszerű használatára, hasznosítására, sőt a jelzálog fennállását nem érintő elidegenítésére is (308/B/2004. AB határozat).

Ezt követően az alkotmánybírák megvizsgálták, hogy a támadott új jogszabályi megoldás közérdekűnek és arányosnak tekinthető-e. A 2007-es törvénymódosítás célja az volt, hogy a vállalkozó szerződésből eredő követelése kielégítésére hatékony eszközt biztosítson a megrendelő ingatlanát terhelő jelzálogjog alapításával. Ez a korlátozás közvetlenül az egyes vállalkozók magánérdekét, közvetve azonban a megrendelők teljesítési hajlandóságának növelését mint a vállalkozói körbetartozások megszüntetését eredményező közérdeket, összességében pedig a nemzetgazdaság érdekét is szolgálja. Tehát megállapítható, hogy a tulajdoni korlátozás közérdekből történt.

Az arányosság próbáját azonban már nem állta ki az új szabályozás. A francia *Code civil* és a német polgári törvénykönyv (BGB) hasonló szabályá-

val szemben a Ptk. 402. §-a nem tartalmaz garanciákat a jelzálogjog bejegyzése kapcsán. Sem az építési beruházás jellege, sem értékhatára tekintetében nem tartalmaz megszorító feltételeket. Ezzel megbontja a felek közötti egyensúlyt, és a vállalkozókat kiemelten előnyös helyzetbe hozza. A vállalkozót még kisebb volumenű munka esetén is (például csekély értékű lakásfelújítás) megilleti az ingatlanra alapítható jelzálogjog. A jogszabály nincs tekintettel a megrendelő oldalán felmerülő esetleg jogos fizetésmegtagadási indokokra sem. Így a vállalkozót aránytalan szerződési biztosíték illetheti meg a megrendelővel szemben.

Az Alkotmánybíróság osztotta az indítványozónak a jogalkalmazás kapcsán felvetett aggályait is, bár a bírák elismerték, hogy az indítványozó nem hivatkozott kifejezetten az alkotmány 2. § (1) bekezdésére. Többek között nem egyértelmű a rendelkezés tárgyi hatálya, a „díjkövetelés” fogalma, az, hogy az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéshez szükséges szerződést okirat formájába kell-e önteni, szükséges-e a megrendelő bejegyzési engedélye stb. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e jogalkalmazási nehézségek összességében a jogbiztonság, ezáltal az alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének sérelméhez vezetnek.

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozottnak találta, és a Ptk. 402. § (2) és (3) bekezdését megsemmisítette.

Bragyova András nem értett egyet a jogszabályhely megsemmisítésével, és a határozathoz különvéleményt csatolt. Szerinte a vizsgált szabályozás nem alkotmányellenes, csak célszerűsége vitatható, ami azonban nem alkotmányjogi, hanem jogpolitikai kérdés. A bemutatott gyakorlati-jogalkalmazási nehézségekre pedig a bírói gyakorlat és jogfejlesztés képes megtalálni az ésszerű megoldásokat.

436/B/2010. AB HATÁROZAT

*Alkotmány 2. § (1) bekezdés – a jogállamiság elve
28/2005. (VII. 14.) AB határozat
69/2006. (XII. 6.) AB határozat*

Egy országgyűlési képviselő és egy magánszemély kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a 2009 őszén elfogadott új *Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 2010. évi XV. törvény* (Ptk.) alkotmányosságának vizsgálatát.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2009. évi CXX. törvényt (új Ptk.) az Országgyűlés 2009. november 9-i ülésnapján fogadta el. A 2010. február 15-én elfogadott Ptk. az új Ptk. első és második könyvét

2010. május 1-jén, a kódex többi részét pedig lépcsőzetesen, többek között 2011. január 1-jén léptetné hatályba. Az új Ptk. Első Könyve a törvény hatályát és alapelveit határozza meg, míg a Második Könyv a személyek jogának alapvető szabályait állapítja meg. Az indítványozók szerint e nagy horderejű kódex hatályba léptetésének ilyen megoldása sérti az alkotmánynak a jogállamiság elvét deklaráló 2. § (1) bekezdését. A 2010. május 1. és december 31. közötti időben ugyanis a sok tekintetben új koncepcióra épülő új Ptk.-t egyszerre kellene alkalmazni a régi, a *Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény* rendelkezéseivel, ami számos értelmezési és alkalmazási problémát eredményez. Ezt a problémát a Ptké. úgy próbálja megoldani, hogy e nyolc hónapos periódusra számos átmeneti rendelkezést állapít meg. Így a jogkereső állampolgároknak és a jogalkalmazóknak egyszerre kell tekintettel lenniük a teljesen új, a még hatályában fenntartott és az átmeneti törvényi rendelkezésekre is. Az indítványozók szerint az új Ptk. első két könyvének hatálybalépésére meghatározott 2010. május 1-jei időpont nem ad lehetőséget a megfelelő felkészülésre sem. A magán-személy indítványozó az új Ptk. Második Könyvéhez kapcsolódó szabályozást tartalmazó, a *nagykorú személy döntéshozatalának és jognyilatkozata megtételének segítségéhez kapcsolódó polgári nemperes eljárásokról szóló 2010. évi XVII. törvény* hatályba léptető rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát is kezdeményezte. Az ügy előadó bírása Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke volt.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában értelmezte az alkotmány 2. § (1) bekezdésébe foglalt jogállamiság részét képező kellő felkészülési idő követelményét. A 69/2006. (XII. 6.) AB határozatban kifejtette, hogy a felkészülési idő hiánya akkor vezethet alkotmányellenesség megállapításához, ha az együtt jár a jogbiztonság súlyos sérelmével, illetőleg veszélyeztetésével. A felkészülési idő megítélésének kérdése azonban most először vetődött fel egy jogterületet átfogóan, reformszerűen szabályozó törvénykönyv kapcsán. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a „kellő felkészülési idő” megítélése egy ilyen nagy horderejű, általános és alapvető életviszonyokat szabályozó törvénykönyv esetében eltér az átlagos törvényekétől. A testület már az érettségi rendszert megreformáló törvény elbírálásakor arra hívta fel a figyelmet a 28/2005. (VII. 14.) AB határozatban, hogy megsemmisíti egy új rendszer bevezetésére irányuló olyan jogszabályokat, amelyek az átállást, illetve az új rendszer tényleges megismerését és megértését nem biztosítják megfelelően. A felkészülési idő megítélésénél nem kizárólag a jogalkalmazó hatóságok, hanem a jogi szabályo-

zással érintett valamennyi természetes és jogi személy reális időszükségletét figyelembe kell venni. Az alkotmánybírák azt is leszögezték, hogy a felkészülési időt önmagában nem nyitja meg az, ha a jogszabály szövege ugyan megismerhető, de a hatálybalépés még kétséges vagy annak időpontja még ismeretlen.

Az Alkotmánybíróság az új Ptk. 2010. május 1-jén hatályba lépő rendelkezéseinek tartalmi áttekintését is elvégezte, mivel a kellő felkészülési idő hiánya miatti alkotmányellenesség akkor megállapítható, ha a jogszabály szerzett jogot korlátoz, illetve hátrányosabb rendelkezést állapít meg, vagy fokozott kockázatot hárít a címzettre. E tartalmi vizsgálat eredményeként a testület megállapította, hogy az új Ptk. cselekvőképességre vonatkozó, alapvetően új megközelítést tükröző szabályai a címzettek fokozott kockázatot hárítanak. Különösen igaz ez a belátási képességükben korlátozott nagykorú személyek esetében, tekintettel arra, hogy jognyilatkozataikra vonatkozóan az új Ptk. a jelenleg hatályos rendelkezésektől lényegesen eltérő szabályokat állapít meg.

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az új Ptk. a személyiségi jogok hazai védelmi rendszerében is mélyreható, előzményeket nem ismerő változásokat eredményez. Így például személyiségi jogok sérelmére hivatkozva a sajtóval szemben semmilyen igényt nem lehet érvényesíteni, ha nyilvános rendezvényről tudósít szöveghűen vagy neki átadott nyilatkozatokat tesz közzé. Mivel az új Ptké. nem tartalmaz általános szabályt a régi Ptk. szabályai szerint keletkezett igények elbírálásának mikéntjére, a személyhez fűződő jogok egyes alanyai számára az új Ptk. hatálybalépése a korábbihoz képest hátrányosabb rendelkezést állapít meg visszaható hatállyal.

Összességében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az új szabályok teljes körű megismerésére, megértésükre és alkalmazásuk elsajátítására a Ptké. által biztosított hatvan napos időtartam olyan kirívóan rövid, hogy az a jogbiztonságot súlyosan veszélyezteti. Ezért a testület megsemmisítette a Ptké. 1. § (1) bekezdését és szoros tárgyi összefüggés okán a 208. § (3) bekezdését, valamint a *2010. évi XVII. törvény* hatályba léptető rendelkezését (15. §). Így az új Ptk. első két könyve 2010. május 1-jén nem lép hatályba.

Kiss László alkotmánybíró, bár egyetértett a támadott rendelkezések megsemmisítésével, nem osztotta mindenben az alkotmánybírák többsége által a határozat indokolásában kifejtett gondolatokat. Véleménye szerint a megsemmisítést elegendő lett volna a jogbiztonságot sértő kétlépcsős hatályba lép-

tetésre alapozni. Az alkotmánybíró hangsúlyozza, hogy nem önmagában a többlépcsős hatályba léptetést tartja alkotmányellenesnek, hanem azokat az eseteket, amelyeknél nyilvánvalóan kimutatható a különböző időpontokban hatályba léptetett rendelkezések közötti szoros összefüggés. A felkészülési idő kapcsán a többségi állásponttal szemben Kiss László úgy véli, hogy annak megítélése szempontjából nem a Ptké., hanem az új Ptk. kihirdetésének időpontját kell alapul venni, vagyis ez esetben 2009. november 20-a az irányadó dátum.

Párhuzamos indoklásában arra is felhívja a figyelmet, hogy nem minden visszaható hatályú szabályozás alkotmányellenes, csupán az, amelyik a jogalanyokra hátrányos szabályozást tartalmaz (*in malam partem* visszaható hatály). Jelen esetben azonban az új Ptk. szabályainak vizsgálata alapján az Alkotmánybíróságnak arra a következtetésre kellett volna jutnia, hogy korlátozott belátási képességgel rendelkező személyekre nézve jogkiterjesztő hatású, és az új személyiségi jogi szabályok is a véleménynyilvánítás (valamint a sajtó) szabadságát erősítik, és elősegítik az emberi méltósághoz való jog érvényesülését (például a sérelemdíj bevezetésével).

Bragyova András az alkotmánybírák többségétől eltérően nem találta alkotmányellenesnek a Ptké.-t, így érveit különvéleményben foglalta össze. Kifejtette, hogy a kellő felkészülési idő követelménye a jogrendszer változásával szemben támasztott alkotmányos követelmények leggyengébbike. A kellő felkészülési idő megállapítása elsősorban jogpolitikai természetű döntés, amely a társadalmi tények értékelésén és egyes szervezetek erőforrásainak felmérésén alapul, és mint ilyen, a törvényhozó hatáskörébe és felelősségi körébe tartozik.

E döntés alkotmányellenessége csak akkor állapítható meg, ha a törvényhozó mérlegelése nyilvánvalóan téves. Tekintettel az új Ptk. majd egy évtizedes kodifikációs munkálataira, annak 2009. november 20-án történő kihirdetésére, valamint arra, hogy tényleges tartalmi újdonság viszonylag kevés található az új kódexben, nem jelenthető ki, hogy a törvényhozó nyilvánvalóan helytelenül mérlegelte az új Ptk. első két könyvének hatályba léptetéséhez szükséges kellő időt.

Enyedi Krisztián

„VANNAK HIVATÁSOS ALKOTMÁNYÉRTELMEZŐK, PÉLDÁUL AZ OMBUDSMAN”

A köztársasági elnök *Az Alkotmány kommentárja* mintegy háromezer oldalas kötetének 2010. januári bemutatóján ezzel a hízeglő jelzővel illette a parlamenti biztosokat, bár neki sem az jutott elsőként eszébe, hogy a biztosok a szabadságjogok fejlesztésével írták volna be magukat a jogtörténet hazai aranykönyvébe. Az értékeléshez annyiban szeretnénk hozzájárulni, hogy szemügyre vessünk egy kérdéskört, mégpedig csakis a kisebbségi jogok biztosa másfél évtizedes joggyakorlatában. Annak tanulságai pedig elvezetnek egy másik kérdéshez, nevezetesen a jogvédő önreflexiójához: vajon milyen az ombudsman működési hatékonysága, képes-e az ügyfelek kritikájának alávetni önmagát és munkatársait.

A rendészeti, elsősorban a rendőrségi és a büntetés-végrehajtási intézetek működését érintő panaszok és azok vizsgálata bőven ad lehetőséget az emberi méltóság, a személyes szabadság, a biztonsághoz való jog alkotmányos tartalmának kifejtésére, a tisztességes, megkülönböztetés nélküli jogalkalmazás áttekintésére. A roma panaszosoktól érkező ilyen beadványok száma 1995 óta növekszik. Az éves beszámolóknak rendre megjelenik a téma,¹ ideértve a hivatalból indított vizsgálatok tapasztalatait is, ezért alkalmas arra, hogy firtassuk az önálló jogfejlesztést. Persze itt a paradoxon: egyre több a panasz, míg egyre kevesebb a sikeresen feltárt és orvosolt alapjogi visszasság e téren. Noha 1996-ban és 2008-ban hivatalból átfogóan vizsgálta a biztos a rendőrség és a roma lakosság közti konfliktuspotenciált, a progresszió csekély, különösen a panaszkezelés, az előítéletes magatartás kiszűrése, az egyenlő bánásmód parancsnoki számonkérése, a konfliktuskezelés rendszeres, tréningszerű fejlesztése és az etnikai profilalkotás gyakorlatának kritikus felülvizsgálata terén. Az ajánlások megvalósítására érdemben nem került sor.

A kisebbségi biztos 2004. évi beszámolójában ez olvasható: „Évek visszatérő tapasztalatai azt igazolják, hogy az országgyűlési biztosi jelentéseknek a rendészeti és általában az »erőszaksszervekkel« foglalkozó részei fokozott érdeklődésre tartanak számot, mind a sajtó, mind a jogvédő szervezetek és az

országgyűlési képviselők részéről. Ez nem meglepő, hiszen a diszkriminációnak valóban a legkirívóbb formája, ha az erőszakos módon, sőt az állam szolgálatában álló hivatalos személyek részéről jut kifejezésre. A rendszerváltás óta eltelt 15 év mérlegét tekintve azt kell megállapítanunk, hogy a rendőrség és az állampolgárok közötti – egy jogállamban mindenféleképpen kívánatosnak tartott – bizalmi viszony még nem alakult ki, illetőleg nem szilárdult meg annyira, hogy az egyes rendőri intézkedések mögött ne sejtenének sokan – sajnos időnként nem alaptalanul – előítéletességet, etnikai diszkriminációt.”² E bizalomhiányt fenntartja egyik oldalról a panaszosok közt terjedő tudatosság: nem lehet hátrányosan megkülönböztetni senkit sem származása miatt. Másfelől a bepanaszolt szervek önreflexiójának és a sikeresen feltárt ügyeknek a hiánya.

„Nyilvánvaló – bár bizonyos esetekben nem teljesen egyértelmű és magától értetődő, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az elsősorban azok a panaszosok fordulnak, akik az elítélésükkel, fogva tartásukkal kapcsolatban felmerült problémákat az identitásukkal, a velük szemben megnyilvánuló előítéletességgel hozzák összefüggésbe.” Másként: „a szociológiai és kriminológiai tanulmányok alátámasztják a panaszosoknak azt a feltételezését, hogy a hatóságok eljárásaikban gyakran diszkriminatív módon lépnek fel a roma kisebbséggel szemben. Az e tárgykörben folytatott 2005. évi vizsgálataink során egyetlen esetben sem lehetett bizonyítani, hogy a beadványozókat származásukkal összefüggésben érte volna hátrány. Megítélésünk szerint ez a probléma összetettségére és a bizonyítási eljárás nehézségeire utal.”

A panaszokat és a szerény eredményeket az alábbiak szerint lehet csoportosítani.

1. *Bántalmazás hivatalos eljárásban*, kényszervallatás vagy jogellenes fogva tartás bűncselekmény gyanúja. „Nő a Btk. 225. §-ába ütköző hivatali visszaélés büntette, valamint a Btk. 226. §-ába ütköző hivatali bántalmazás vétsége, a 227. §-ba ütköző kényszervallatás büntette gyanúját felvető panaszok száma. A beadványozót vagy hozzátartozóját, illetőleg képviseltjét a rendőrök bántalmazták. [...] Az

országgyűlési biztos az Obtv. 24. §-a alapján mérlegelés nélkül kezdeményezi a büntetőjogi felelősségre vonást, rendszerint a bűncselekmény elkövetésének helye szerint illetékes megyei főügyésznél. Az eljárások általában több hónapig elhúzódnak, és csak befejezésüket követően kapunk érdemi tájékoztatást a büntetőeljárás eredményéről. Ezekkel az ügyekkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a biztosnak nincs lehetősége azt vizsgálni, hogy az egyes panaszokban, beadványokban leírt tények valósak-e, csupán azt állapítja meg, hogy a közölt tényállás alapján felmerül-e bűncselekmény gyanúja.” A panaszost és hozzátartozóit a rendőrök „kellő ok nélkül igazoltatták, majd gumibottal és egyéb módon tetteleg bántalmazták. A panaszos leveléhez orvosi látleteket csatolt. További eljárás céljából az illetékes megyei főügyésznek küldtük meg. Kértük, hogy az esetrel kapcsolatos álláspontjáról és intézkedéséről adjon tájékoztatást.” A megyei főügyész arról értesítette a biztost, hogy a feljelentés kiegészítését követően a megyei ügyészségi nyomozó hivatala hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétségének alapos gyanúja miatt nyomozást rendelt el.

Egy másik esetben a községi kultúrházban kitört verekedést követő rendőri intézkedés során a panaszost a rendőrök bántalmazták, majd az előállítást úgy fogatosították, hogy a szolgálati gépkocsi csomagtartójában szállították a városi rendőrkapitányságra. A feljelentés eredménye: bűncselekmény alapos gyanúja nem állapítható meg, a nyomozást megtagadták. Az indokolás szerint „nem volt megállapítható, hogy a sértettet törvénybe ütköző rendőri bántalmazás érte volna, különös figyelemmel arra, hogy korábban tevékenyen részt vett a verekedésben, elfogása és előállítása során a rendőrök jogszerűen testi kényszert alkalmaztak vele szemben. Az ügyészség tényként állapította meg, hogy a kikerülő rendőrök a panaszost a szolgálati gépkocsi csomagterében szállították el, de erre azért került sor, mert az előállítottak nagy száma miatt nem lehetett mindannyiukat elhelyezni az utastérben. A rendőrök eljárása az okozott kényelmetlenségen túl az előállított emberi méltóságát is sértheti, ugyanakkor az ügyészi álláspont szerint ez a körülmény önmagában bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját nem valósítja meg.” A határozat ellen benyújtott panaszt a megyei főügyészség elutasította, bár nem vizsgálták például „az intézkedésben részt vevő rendőrök számát, továbbá hogy hány szolgálati gépkocsi állt a rendelkezésükre, illetve hogy a gyanúsítottakat a helyszínről az ott keletkezett lincshangulat miatt valóban el kellett-e menekíteni, indokolt volt-e a panaszosnak mindvégig a csomagterében való szállítása az intézkedés helyszínétől a rend-

őrkapitányságig vezető kb. 30 km-es útszakaszon.” 2001-ben azokban az esetekben, amelyekben a rendőrség tagjai által elkövetett bántalmazást sérelmezték, „a panaszt – a már kialakult gyakorlatnak megfelelően – az illetékes főügyészekhez továbbítottuk, akik kezdeményezésünk nyomán megtették a büntetőeljárásról szóló törvényben előírt intézkedéseket.” Láthatóan az ügyészek jogértelmezése nagyban eltér a biztosétól, hiszen egy kis méltóságsértés még nem jogsértés, pláne nem bűncselekmény a csomagtartóban szállítás.

2. *Diszkriminatív bánásmód, „pszichikai terror”.* „Gyakran igazoltatnak a rendőrök, és mindig tegező hangnemben szólnak hozzám, holott már elmúltam 30 éves. Megfigyeltem, hogy más – nem roma – emberekkel szemben sokkal udvariasabbak. Mit tehetek azért, hogy velem szemben megszűnjön ez a »csendőrpertu«?” A rendőrségi törvény és a szolgálati szabályzat persze segítségül hívható, de ahol nem érzi ennek visszasságát magától a rendőr és annak felettese, a csak jogszabályra hivatkozó biztos nem sokat ér el. A panaszos kérte a fogvatartás körülményeinek és indoklásának vizsgálatát, mert igazságtalannak tartotta, hogy több mint hat hónapja előzetes letartóztatásban van, míg vádlottársai szabadlábon védekezhetnek. Az általa törvénytelennek tartott eljárást és fogvatartását a hatóságoknak a származása miatti elfogultságával hozta összefüggésbe. Igen sok panaszos a hosszú fogvatartást (előzetes letartóztatást) és a méltánytalan elmarasztaló ítéletet roma származásával hozza összefüggésbe.

A büntetés-végrehajtási intézetek elleni beadványokról, ha azzal a kisebbségi jogok biztosát keresi meg a panaszos – mivel nem más szervhez vagy az általános biztoshoz fordult –, feltételezhető, hogy az intézkedéseket, mulasztásokat (az intézeti személyzet sérelmesnek ítélt eljárását, a durva bánásmódot) a velük szembeni előítéletességre, rasszista motívumokra vezetik vissza. A büntetés-végrehajtási szervezettel kapcsolatosan azonban „a diszkriminatív intézkedések, illetve mulasztások nem voltak megállapíthatóak, a panaszok megalapozatlannak minősültek. Ám nem tartjuk kizártnak, hogy az egyes bv. intézetekben az elítéltek egymás közötti, illetőleg az őrszemélyzet és az elítéltek közötti kommunikációban előfordul a fogva tartottak származásának megemlítése, amely adott esetben kimerítheti a becsmérlés vagy a rágalmazás fogalmát is.” Ennek ellenére a beszámolókból az olvasható, hogy „nem tártunk fel olyan jogsértést, amely a büntetés-végrehajtási intézmények, illetőleg azok dolgozói előítéletességére engedett volna következtetni”.

Egy panaszos azt sérelmezte, hogy a „vámhivatal járőrei lakásában házkutatást tartottak, azonban

kérésére határozatot nem mutattak fel. A panaszos jogtalannak tartotta a vámhatóság intézkedését, és vélelmezte, hogy a házkutatásra azért is kerülhetett sor ilyen módon, mert roma származása miatt a vámtisztviselők eleve előítéllettel viseltettek iránta.” Az adó alól elvont jövedéki termék felderítésére a hatóság csak akkor léphet valamely helyiségbe, ha erre a vámhatóság vezetőjének határozata feljogosítja; az eljárás további feltételei pedig: az ellenőrzést két hatósági tanú jelenlétében kell lefolytatni, az intézkedésről jegyzőkönyvet kell felvenni. „Mind helyi, mind megyei szinten helytelen jogértelmezési és -alkalmazási gyakorlatra bukkantunk. Ebből következik, hogy az elkövetett jogsértésnek nincs kisebbségi vonatkozása: a határozat nélküli házkutatást egy több személyt érintő ellenőrzési sorozat részeként folytatták le, és ez megyei szinten is elfogadott téves jogszabály-értelmezés következménye volt.”

A büntetőeljárás jog alkalmazásakor felvetődhet a diszkrimináció gyanúja. A büntetőeljárás alá vont személyek kifogásolják, hogy miért éppen ők kerültek a nyomozó hatóság látókörébe, miért náluk tartottak házkutatást, vagy úgy érzik, hogy velük szemben a nyomozó hatóságok gyanakvóbbak, mint más potenciális bűnelkövetőkkel szemben. A panaszok számának növekedése abból adódik, hogy „a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetek általában kifogásolható állapotban vannak és túlsúlyoltak”. Másfelől az elítélteknek a hatályos jogszabályok alapján lehetőségük van arra, hogy bizonyos esetekben eltávozzanak, szabadságot, büntetés-félbeszakítást stb. kérjenek, sőt kérelmezhetik azt is, hogy a lakóhelyükhöz (a hozzátartozóikhoz) közelebb lévő intézetben folytathassák szabadságvesztés büntetésük letöltését. „Az ilyen kérelmek elutasítása vagy figyelmen kívül hagyása esetén – amikor teljesen megalapozottnak, illetve akceptálhatónak tartottuk az elítélt kérelmét – nem egy esetben »interveniáltunk« a bv. országos parancsnokánál annak érdekében, hogy a kérelmező ügye kedvezőbb elbírálást nyerjen.” A biztos kevésbé a büntetés-végrehajtási intézmények átfogó modernizálása, mintsem az egyedi közbenjárások mellett lépett fel. Elvégre rendre beleütközik ebbe a jelenségbe: „a panaszos azon állítása, hogy a bv. intézet munkatársai többször »lecigányozták« és tettelegességgel fenyegették, a vizsgálat szerint nem volt bizonyítható. A panaszos által kezdeményezett hivatalos eljárásban ellene elkövetett bántalmazás gyanúja miatt lefolytatott és jogerősen lezárt katonai ügyészségi nyomozás során nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése. Mindezeket túl a főügyészség arról is tájékoztatott, hogy az elítéltet tiszteltlen magatartása miatt ismételt magánelzárás fenytéssel sújtották.”

3. *Szükségtelen/aránytalan jogkorlátozások.* „Az előzetes letartóztatás nem előrehozott büntetés, hanem az eljárás sikerének biztosítására hivatott (a terhelt alapjogát súlyosan korlátozó) kényszerintézkedés, amelyet csak az elkerülhetetlenül szükséges esetben és mértékig szabad alkalmazni. Ezt szolgálja a kötelező soronkívüliség szabálya is. Ha a nyomozó hatóság a soronkívüliség követelményének nem tesz eleget, súlyosan sérti a terhelt említett alkotmányos alapjogát. Ez a jogsérelem a panaszos ellen folytatott nyomozás irataiból kétségtelenül megállapítható, ugyanis a letartóztatás összesen 137 napig tartott, és ez idő alatt mindössze 12 napon végzett a hatóság érdemi nyomozati cselekményt: a hatóság indokolatlanul késedelmes eljárása visszásságot okozott.” Mindezeket tapasztalva a biztos 2003. május 13-án ajánlással fordult a megyei rendőr-főkapitányság vezetőjéhez az esetleges felelősök személyének megállapítása érdekében, és kérte, vizsgálja meg, egyedi ügyről van-e szó, s ha igen, mi ennek az oka, illetőleg a konkrét eset alapján levonható-e olyan következtetés, hogy ez a gyakorlat általánosnak tekinthető. „A megyei rendőrfőkapitány a vizsgálat alapján fegyelmi felelősség megállapítását nem kezdeményezte, azonban az ajánlás alapján nyomatékosan felhívta a megye nyomozó hatóságai vezetőinek figyelmét a gyanúsított jogai betartásának fokozott és folyamatos ellenőrzésére.”

Egy panaszos azt adta elő, hogy a buszmegállóban három polgári ruhás rendőr igazoltatta, majd indokolás nélkül előállította a rendőr-főkapitányságra. Mintegy öt óra eltelte után bocsátották szabadon. Az intézkedés okáról nem tájékoztatták. Egy másik esetben a rendőrség négy nőt állított elő közterületről, akik a sértett által adott személyleíráshoz hasonló kinézetűek voltak. Az előállítás okát velük csak a kényszerintézkedést követően közölték. Az előállítottakat felismerésre bemutatás céljából felsorakoztatták és a sértettnek bemutatták. Ő egyikükben sem ismerte fel támadóját, ezért a panaszost és társait elbocsátották. A kisebbségi biztos jogellenes fogva tartás büntetnének gyanúja miatt feljelentést tett az illetékes ügyészségi nyomozó hivatalnál. Az ügyészségi nyomozó hivatal vezetője később arról adott tájékoztatást, hogy „a panaszos és társai sérelmére elkövetett ügyben a nyomozást befejezték, és annak iratait négyrendbeli jogellenes fogva tartás büntette miatt a főkapitányság volt csoportvezetője elleni vádemelési javaslattal az illetékes kerületi ügyészséghez megküldték”.

4. *A tényállás felderítésének hiányai, szakszerűtlenség.* Jó példa, amikor „megdöbbenő, életszerűtlen és nehezen alátámasztható tényállás” volt egy ügy lezárásának a magyarázata a rendőrségen, noha a biztos

szerint „a hivatalos személy az eljárása során valakit személyi szabadságától jogellenesen megfosztott a rendőrség, azonban a cselekmény jogellenessége sem az elkövetéskor, sem annak utólagos megítélése során nem volt egyértelmű, nyilvánvaló vagy felismerhető”. A beadványozók máskor azt sérelmezik, hogy a feljelentésük alapján folytatott szabálysértési vagy büntetőeljárást az eljáró rendőri szerv megalapozatlanul és részlelhajlóan szüntette meg. „A nyomozás menetében jelentkező szakszerűtlenségi tényezők ellenére nem merült fel annak a gyanúja, hogy a rendőrhatalóság a panaszossal szemben a cigány kisebbséghez tartozása miatt hátrányos megkülönböztetést valósított volna meg.”

A panaszok egy további – a többi ügytől elkülöníthető – csoportjában a szakszerűtlen rendőri tevékenységet kifogásolják, illetőleg a nyomozások hiányosságait teszik szóvá. „E panaszok megfogalmazói azt állítják, hogy a rendőrhatalóság tagjai a sértettek cigány származása miatt, esetleg jogi tájékozatlanságukat kihasználva járnak el, vagy nem járnak el kellő pártatlansággal, mellőznek kötelezően előírt intézkedéseket, illetőleg tevékenységük rájuk nézve egyébként hátrányos következményekkel jár. Más esetben vélhetően a panaszos érdekében tanúskodók meghallgatásának mellőzése – tehát a bizonyítási eljárás szakszerűtlensége – jelentősen csorbította a beadványozó jogait.” Az egyik büntetőügyben – ahol a biztos vizsgálata nyomán nyilvánvalóvá vált, hogy a vád, majd a bűnösséget tárgyalás mellőzésével megállapító, próbára bocsátó végzés kizárólag a szellemi fogyatékoságban szenvedő gyanúsított kikényszerített beismerő vallomására épült – a megyei főügyész egyetértett a biztos állásponttal és a tárgyaláson vádelejtésre utasította az illetékes ügyészt, melynek következtében az eljárás megszüntetésére került sor. Még ide tartozik az a tény is, hogy a kényszervallatás büntette miatt ennek az ügynek a következtében indult eljárást a bizonyítás elégtelensége okán szüntették meg. Hát persze: vajon hogyan is lett volna elvárható a szellemi fogyatékoságban szenvedő egykori gyanúsítottól a vád meggyőző bizonyítása? Máskor „a panaszos fia közlekedési balesetben hunyt el, amelyet egy másik személygépkocsi vezetője okozott. Kifogásolta, hogy a határozatot részére hivatalból nem küldték meg, azt csak kérésre, fénymásolatban kapta kézhez. A határozat ellen benyújtott panaszára nem érkezett válasz. A rendőrkapitányság illetékesétől kapott tájékoztatás szerint a rendkívüli halálesetben az elhunyt által elkövetett szabálysértést vizsgálták. Az ügyet megküldtük az illetékes főügyészhez. A főügyészség a rendőrségi iratok felülvizsgálata alapján azt állapította meg, hogy a rendőrkapitányság valójában rend-

kívüli haláleset kivizsgálását végezte, ezzel szemben a későbbiekben hibásan jelölték az ügyet szabálysértési ügyként”.

5. *A kirendelt védői rendszer elégtelen működése.* Az arra különböző okokból rászorulóknak ingyenes és hatékony védelemmel való ellátása a büntetőeljárásban állami kötelesség, egyfajta jogvédelmi közszolgáltatás, tehát nem vitathatóan biztosítási hatáskör. A tapasztalatok már sok éve azt mutatják, hogy a kirendelt védők kisebb arányban vannak jelen és kevésbé aktívak a büntetőeljárás nyomozati szakaszában, mint meghatalmazott kollégáik. Tíz évvel ezelőtt a fogva tartott romák 42,6 százaléka volt elégedetlen kirendelt ügyvédjével.³ Az is előfordul, hogy az előzetes letartóztatásban lévők csak a tárgyaláson találkoznak kirendelt jogi képviselőjükkel, s persze abban nincs sok köszönet. Noha nem kizárólag a romákat érinti, az említett bizalomhiány miatt ez igen érzékeny pont. A Magyar Helsinki Bizottság által 2005-ben elvégzett kutatás igazolta, hogy a kirendelt védők által biztosított jogi segítség színvonala igen sok esetben nem felel meg a hatékony védelem alkotmányos és nemzetközi jogi követelményeinek. Ennek egyik oka, hogy a kirendelt védők díjazása jelenleg is csak töredéke az ügyvédi szolgáltatások piaci árának, de a rendszer hatékonyságát strukturális problémák is rontják. „A jelenlegi szabályok értelmében például a nyomozás során a nyomozó hatóság választja ki, hogy kirendelt védőként melyik ügyvéd lássa el a rászoruló gyanúsított védelmét. Tehát olyan szerv dönt a kirendelt védő személyéről, amely eljárási szerepénél fogva »ellenérdekelte« a védői tevékenység hatékonyságában.”

A beadványozók gyakran kérnek segítséget jogi képviselőjük ellátáshoz. „Erre az Obtv. rendelkezései szerint nincs lehetőség. A büntetés-végrehajtási intézetben fogva tartottaktól is olyan beadványok érkeztek, amelyekben a panaszosok azt sérelmezték, hogy a kirendelt védőjükkel való kapcsolattartás során nehézségek merülnek fel, illetve az ügyvéd nem látja el megfelelő szakértelemmel, gondossággal védelmüket, és ez hátrányosan érinti őket.” Ezeket jogvédő irodákhoz továbbították, felvették a kapcsolatot jogvédő civilszervezetekkel, megpróbálták elősegíteni, támogatni a felek között a párbeszéd létrejöttét. „A cigány emberek gyakran képtelenek eligazodni a hivatali útvesztőkben. Az esetek jelentős hányadában a jogok és kötelezettségek megfelelő ismerete elegendő lenne a konfliktusok elkerüléséhez, az érdekellettétek megszüntetéséhez. Az Igazságügyi Minisztérium – együttműködve az Országos Cigány Önkormányzattal és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal – 2001. október 15-étől a támogatási rendszert Antidiszkrimináci-

ós Roma Ügyfélszolgálati Hálózat felállításával bővítette, ahová az ilyen beadványokat továbbítják, és hatékony együttműködés alakult ki, amely azonban önmagában nem elég. Az egyéni és közösségi jogvédelem érdekében ugyanis szükség van a közérdekű kereset lehetőségeinek a bővítésére is.” A fogva tartott beadványában gyakran kér segítséget más ügyvéd biztosításához, mert úgy véli, kirendelt ügyvédje nem látja el megfelelően védelmét, és roma származása miatt hátrány érheti a büntetőeljárás során (a büntetőeljárás törvény szerint erre nincs alanyi joga a terheltnek). A bírósági tárgyaláson való képviselőre a biztos felkéri az ügyfélszolgálati hálózat megyei képviselőjét, „aki az ügy iratait és a korábbi tárgyalás jegyzőkönyvét megvizsgálva meggyőződött arról, hogy a panaszost nem kisebbségi származása miatt érte jogsérelem. Ugyanakkor nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi védő nem megfelelően látta el szakmai tevékenységét. Ennek alapján a bíróság új ügyvédet rendelt ki.”

6. *Az ügyfél jogaira, az eljárásra vonatkozó kitartás, tájékoztatás*, amit a rendőrség vagy más eljáró szerv nem tett meg. Például „rendszeresen zaklatnak a rendőrök állítólag a közlekedési szabálysértéseim miatt. Ez mindig egy településen történik velem, és az az érzésem, hogy ott nemkívánatos személynek tartanak. Hova fordulhatok panasszal?” Nem egyszerű elmagyarázni, hogy a szabálysértési és a rendőrségi törvény szerinti panaszkezelés, jogorvoslat eltérő, nem is szólva a bizonyítás nehézségeiről. Igen jelentős nagyságrendet képez azoknak a panaszoknak a száma, amelyeket telefonon közölnek a biztos munkatársaival. „Ezekben az esetekben – célszerűségi okokból – felhívjuk a hozzánk forduló figyelmét arra, hogy ügyükben az eljárás lefolytatására mely hatóság illetékes, illetőleg hol, mely szervnél tehetnek feljelentést vagy nyújthatnak be panaszt. A továbbiakban az eljárás eredményéről csak akkor szerzünk tudomást, illetőleg az eljárás menetébe csak akkor áll módunkban beavatkozni, ha az valamilyen módon jogsérelmet okoz, tehát a panaszos ismételt megkereséssel fordul hozzánk.” *Vajon a rendszerszerű jogi tájékoztatásért nem tehetne többet?* Vagy „szükségesnek tartjuk tájékoztatásunkban elmondani, hogy a becsületsértés szabálysértése, a rágalmozás vétsége elkövetésekor, illetőleg azokban az esetekben is, amikor sem szabálysértés, sem bűncselekmény nem valósult meg, a sérelmet szenvedett milyen bizonyítási eszközökkel élhet annak érdekében, hogy az őt ért megaláztatásért, nem vagyoni kárért elégtételt vehessen”. Például akkor, amikor a panaszos azt állítja, hogy őt az élelmiszerboltban azért nem szolgálják ki, mert lopott. A bolti vezetők magatartása – a panaszos szerint – „teljesen alaptan

lan gyanúsítást valósított meg, arra kizárólag »fajgyűlöletből«, tehát a cigány kisebbséghez tartozás miatt került sor. A lopással való alaptalan gyanúsítás – ebben az esetben – megvalósíthatta a Btk. 179. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés szerint minősülő rágalmozás vétségét”, és a biztos ekkor a magánindítvány megtételének lehetőségéről felvilágosítja a panaszost. 2004-ben a kisebbségi biztos ezt írja a beszámolóban: „Gyakorta tapasztaltuk, hogy a panaszosok a fogva tartás miatt a rendőrség eljárását kifogásolták, holott az előzetes letartóztatás elrendelése a bíróság hatáskörébe tartozik. Az országgyűlési biztos intézkedési lehetőségeinek korlátairól és a jogorvoslati lehetőségekről minden panaszost kellő alapossggal tájékoztattunk.”

7. *Romák sérelmére elkövetett rendőri visszaélések, faji bűncselekmények, jogsértések, és ebben az ügyészség szerepe.* A rendőri bűncselekmények miatti feljelentések esetében a nyomozás megtagadásának aránya hat-hétszerese az összes feljelentés megtagadási arányának. Ugyanakkor a vezetői, parancsnoki ellenőrzés, kivizsgálás, utóellenőrzés hiánya, az Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat hatáskörének korlátai miatt lényegében egyetlen szervként az ügyészségre hárul a tényfeltárás és a felelősségre vonás terhe. Ám az ügyészség az iratok megküldése előtt elzárkózott – a biztossal való együttműködés helyett. A biztos 1996-os beszámolójában jelzi, hogy „a legfőbb ügyésznek az az álláspontja, hogy az országgyűlési biztosok tevékenysége az ügyészséget nem érintheti, csak később alakult ki, és csak akkor volt tapasztalható, amikor az országgyűlési biztosok – köztük a kisebbségi biztos – ügyészi közreműködést kért[ek] vizsgálatai[k]hoz, illetve amikor az ügyészségi iratokba való betekintésre tartott[ak] igényt”.

Például azért, mert több panasz érkezett, melyek szerint a rendőrök bántalmazták a panaszost, azonban az ügyészségi nyomozó hivatal a rendőrök ellen hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás vétsége és más bűncselekmények miatt folytatott nyomozást megszüntette. „Ez különösen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának munkáját akadályozza, mert a rendőri tevékenységgel szembeni indítványok és panaszok többsége, a legnagyobb lélekszámú cigány kisebbségtől származik. Az országgyűlési biztosnak kötelessége lenne vizsgálni azt, hogy ezeknek a panaszoknak az alapján a rendőri tevékenységben kimutathatók-e diszkriminációra utaló tendenciák. Eredményes vizsgálat csak a rendőrök által tett feljelentések alapján keletkezett iratok tanulmányozásával lehetséges. Az iratok az ügyészség birtokában vannak, és az elutasító ügyészi álláspont miatt azokba az országgyűlé-

si biztos nem tekinthet be. Álláspontunk szerint az ügyészségre is kiterjed a törvény hatálya, ugyanis ha a jogalkotó az ügyészséget nem tekintené az Obtv. alkalmazása szempontjából hatóságnak, akkor nyilvánvalóan a kivételek között említette volna, mint ahogy azt a bíróság esetében meg is tette.”

1997-re fejlődött az ügyészséggel kialakított munkakapcsolat, ami abban mutatható ki, hogy az ügyészi szervek az általuk vizsgált kérdésekben eljárásuk befejezése után, a biztos kérésére, közlik megállapításait, illetőleg az ügyészségi törvény rendelkezéseire alapított törvényességi jelzés alapján lefolytatják a hatáskörükbe tartozó vizsgálatot. „A rendőrök által elkövetett hivatali bűncselekmények miatt a nyomozás elrendelésére, illetőleg a Be. szerinti egyéb intézkedések megtételére a fővárosi, illetve a megyei főügyészségek szervezetében működő ügyészségi nyomozó hivataloknak van hatáskörük, amelyek esetében elmondhatjuk, hogy kezdeményezéseinkre kivétel nélkül elrendelték a nyomozást, és az Obtv.-ben foglalt határidőt betartva tájékoztatást adtak a büntetőeljárás eredményéről is.”

Egy panaszos azért fordult a biztoshoz, mert egy helyi rendőr régóta zaklatta, alaptalanul igazoltatta a fiát, aki ezért megkereste a helyi rendőrség vezetőjét, hogy az említettek miatt panaszt tegyen. Várakozás közben összetalálkozott azzal a rendőrrel, aki más rendőrök jelenlétében „piszkos cigánynak” nevezte őt és fejbőlövessel fenyegette. Tekintve, hogy a szabálysértést a rendőrség hivatasos állományú tagja szolgálati helyén követte el, így azt a *fégyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény* (Hszt.) 119. § (2) bekezdése alapján, figyelemmel a *szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény* 30. § (1) bekezdésére, fegyelmi eljárás keretében kell elbírálni. A fegyelmi eljárás során meghallgatták az őrs épületében tartózkodó személyeket, akik egybehangzóan elmondták, hogy a feljelentett rendőr a panaszos fiával szemben sértő, trágár kifejezéseket használt. A veszélyes fenyegetés mint szabálysértés elkövetése miatt a rendőrkapitányság vezetője a Hszt. 123. § (1) bekezdés c) pontja alapján a rendőrt jelentős összegű pénzbírsággal sújtotta fenytésként. A fenytés kiszabásánál enyhítő körülményként értékelte, hogy a rendőr cselekményét megbánva teljes körű beismerő vallomást tett, súlyosbítónak pedig azt, hogy „a cselekmény negatívan befolyásolhatja mind a lakosság, mind a helyi roma közösség körében a rendőrség megítélését. A fegyelmi eljárás befejezése előtt az ügy iratait ismételtelen bemutatják az Ügyészségi Nyomozó Hivatal vezetőjének, aki azokat áttanulmányozva kijelentette: büntetőeljárás indítását nem kezdeményezi, mivel bűncselekmény nem tör-

tént.” A biztos tehát maximálisan egy fegyelmit tudott kiszorítani.

Egy másik panaszos sérelmezte, hogy a rendőrkapitányság munkatársai a lakásában, valamint az általa vezetett egyesületnél házkutatást tartottak. Véleménye szerint a rendőri intézkedés alaptalan és törvénytörő volt. Az esetet követő személyes meghallgatás során a panaszos elfogadta, hogy a rendőr a *Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény* 39. § (1) bekezdés b) pontja szerint magánlakásba bebozsátás vagy hatósági határozat nélkül is behatolhat, amennyiben a bűncselekmény elkövetőjének vagy gyanúsítottjának elfogása és előállítása az intézkedés célja. A tájékoztatást követően a panaszos már csak az intézkedő rendőrök hangnemét sérelmezte. A főkapitány a panasz kivizsgálását követően megállapította, hogy „az intézkedő rendőrök indokoltan jelentek meg a lakáson, ott törvényesen és szakszerűen intézkedtek, ugyanakkor felhívta a rendőri állomány figyelmét arra, hogy intézkedéseiket mindenkor a törvények[nek] és egyéb jogszabályoknak megfelelően, kultúráltnak [sic!], az állampolgári jogok tiszteletben tartásával folytassák le.”

2006-ban egy panaszos a roma élettársát a rendőrség részéről ért atrocitások miatt fordult a biztoshoz, mivel az ügyészségi nyomozó hivatal az eljárást hivatali bántalmazás bizonyítatlansága miatt megszüntette. Mivel a biztos közbenjárására sem módosult a jogi értékelés, nincs több jogorvoslat – felhívta a panaszos figyelmét, hogy lehetősége van az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulni.

Egy negyedik ügyben panasz érkezett a városi rendőrkapitánysághoz, mert a vendéglőben megtagadták egy férfi kiszolgálását azzal az indokkal, hogy „cigány ott nem vásárolhat”. Amikor a megkülönböztető bánásmódot kifogásolta, azzal fenyegették meg, hogy ha nem távozik, kidobják. „A panaszos által közölt tényállítás a Btk. 174/B § (1) bekezdésébe ütköző nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagjai elleni erőszak bűntett alapos gyanújának a megállapítására alkalmas. Az új tényállást a törvényhozó 1996-ban ugyanis éppen azért iktatta a Büntető törvénykönyv rendszerébe, hogy kellő súllyal büntethető legyen annak a magatartása, aki más valamely kisebbségi csoporthoz tartozása vagy vélt tartozása miatt bántalmaz, illetőleg erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűrjön.” A biztos egyértelműen ennek a tényállásnak a megvalósulását látta a panaszolt cselekményben, és álláspontját részletesen kifejtve bűncselekmény alapos gyanúja miatt feljelentést tett az illetékes megyei ügyészségnél. A Legfőbb Ügyészség korábbi álláspontjától függetlenül a nyomozást a megjelölt bűncselekmény alapos gya-

núja miatt elrendelte és annak lefolytatásával a megyei rendőrkapitányságot bízta meg. „A nyomozás a panaszos állításait nem igazolta, az eljárást – mert a cselekményről bebizonyosodott, hogy ténybelileg nem valósította meg a bűncselekmény büntető törvényi tényállását – meg kellett szüntetni.”

Panasz érkezett olyan ügyben is, hogy az elítélt rövid tartamú eltávozását a büntetés-végrehajtási intézet azért nem engedélyezte, mert a döntéshez szükséges rendőrségi véleményben rá nézve kedvezőtlen megállapítások szerepelnek. Állítása szerint roma származása miatt született számára kedvezőtlen döntés. Kifogásolható, hogy az elítélt számára eredetileg kedvezőnek ígérkező döntést egy külső, felületes és csupán feltételezéseket tartalmazó állásfoglalás ilyen jelentős mértékben befolyásolhatta. A biztos szerint „a parancsnoki döntés meghozatalakor elsősorban az elítélttel hosszú ideig szoros napi kapcsolatot tartó büntetés-végrehajtási munkatársak véleményét kellene figyelembe venni, és ehhez képest csupán kiegészítő jelleggel a lakóhelyről érkezett »külső« álláspontot, különösen akkor, ha az többnyire olyan tények közlésére szorítkozik, amelyek már a bírósági ítélet meghozatalakor ismertek voltak”. Bár az 1998-as beszámoló szerint változatlanul az önkormányzatokra és a rendőrségre a legtöbb a panasz, azok aránya valamelyest csökkent, ám az ügyészség korábbi tartózkodó attitűdjé a „rendőr-bűncselekményekkel” kapcsolatban változni látszik – a biztos által kezdeményezett büntetőeljárások ritkábban végződnek nyomozásmegtagadással, mint korábban.

*

Az önreflexióra és a szerepfelfogásra is felhozhatunk néhány példát. 1997-ben eredményként jelezte a biztos, hogy a sajtó kezdeti értetlensége ellenére az adatvédelmi biztossal 1996-ban tett ajánlás hatására „lényegében megszűnt a bűnügyi tudósításokban, illetve körözési felhívásokban korábban jelentkező diszkriminatív gyakorlat, melynek következtében a feltételezett tettes személyleírását a nemzetiségére tett – kriminalisztikai szempontból gyakran irreleváns vagy egyenesen félrevezető – utalás pótolta”. Az 1999-es beszámolóból kitűnik, hogy a biztos a vizsgálatok során nemcsak a direkt, hanem a közvetett diszkrimináció jogsértő voltát is megállapítja, hiszen „nem hunyhat szemet a burkolt formában jelentkező hátrányos megkülönböztetés esetei felett sem”. Ám az ombudsman az alapjogok érvényesülése szempontjából „nem általános jelleggel vizsgálódik, nem tart megelőző, átfogó vizsgálatokat a büntetés-végrehajtási intézetekben. A kisebbségi biztos szerepe

ezek kapcsán nem törvényességi felügyelet jellegű, hanem lehetőségeihez képest kiegészítő és helyettesítő jogvédelmet nyújt, illetőleg ún. kijáró szerepe is van. Az országgyűlési biztosnál való panasztétel joga, az ügyészi törvényességi felügyeleten, a bírósághoz való fordulás lehetőségén kívüli, ún. kiegészítő jogosultság, a jogok érvényesülését biztosító általános garanciarendszer része.” A sokirányú biztosítérendszerbe beletartozik például annak jelzése, hogy „nem a jogszabályok módosításával, hanem a gazdasági helyzet javulásától függően több munkahely megteremtésével, a börtönökben az elhelyezési viszonyok javításával lehet az ellentmondást feloldani”, máskor pedig éppen a jogszabályok módosításának a sürgetésével. Ennek egyik példája a közösség elleni izgatás büntethetősége. „Mivel meggyőződünk arról, hogy a Btk. 269. §-ában megállapított bűncselekményi tényállás a gyakorlatban alkalmazhatatlanná vált, nem tölti be társadalmi funkcióját, és ezáltal alkotmányos jogokat is érintő visszásságot alakul ki, ismét az Obtv. 25. §-a alapján jártunk el: konkrét normaszöveget is tartalmazó javaslatot fogalmaztunk meg a Btk. 269. §-ának módosítására, amelyet az Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottsága a 2001. szeptember 30-ai ülésén – önálló napirendi pontként – meg is tárgyalta. [...] A gyűlölet társadalomra veszélyessége abban rejlik, hogy az életmód részévé válva a társadalmi élet bármely területén – sokszor minden látványosság és demonstráció nélkül – képes kifejteni káros hatását.” És a gyűlölet áramlik a dalszövegekben, a falírkákban, az internetes portálokon keresztül, miközben a panaszosok és a visszásságot elkövetők irritáltsága és megosztottsága a társadalom egészével együtt növekszik.

Vajon mi kell ahhoz, hogy legalább erkölcsi elégtételt, bocsánatkérést csikarhasson ki a biztos eljárása révén a méltóságában, alapjogaiban megsértett panaszos? Mindenekelőtt az ombudsperson *szerepfelfogása*, amelyet társadalmi elfogadottsága alapoz meg, ha művészi fokra fejleszti az adott panaszok társadalmi összefüggéseire és a panaszügyben érintettek társadalmi be- vagy be nem ágyazottságához legjobban illeszkedő eszközök kiválasztását, alkalmazását. Mert az ombudsperson funkciójának lényege a formátlan eljárás, nem pedig a hatósági, azaz formalizált és szankcionáló fellépés. Másfelől a saját működésének, tevékenységének jogi, morális ismereteket és értékeket közvetítő eredményességét mérő *értékelési rendszer*. Ezt csak részben tudja maga a biztos kialakítani, a közvélemény adja hozzá lassan a többit. A biztosnak közfeladatot ellátó szervként (lásd az elektronikus információszabadságról szóló törvényt) a kapacitására, gazdálkodására és műkö-

désére vonatkozó legfontosabb mutatókat közérdekű adatként rendszeresen közzé kellene tennie.

Ehhez jó mutatókat és elemzési módszereket kellene kialakítani. Például ügyforgalmi adatokat (éves ügyszám, mekkora a vizsgálatot igénylő, a hatáskörhiányos, az áttett ügyek aránya ezen belül, mennyiben volt szükség az ügyfél részletes kitanítására, tájékoztatására); általános indikátorokat (mekkora a helyszíni ellenőrzések, a panaszosok személyes meghallgatásának az aránya, hány esetben állapított meg visszasságot a biztos, hány százalékban javasolt intézkedést a döntés megváltoztatására, visszavonására); eredményességi mutatókat (a panaszügyekben hány százalékban ért el eredményt a visszasság enyhítése, felszámolása, megelőzése érdekében, a panaszos milyen arányban elégedett). Ez utóbbihoz nem elegendő csak a bepanaszolt szervtől vagy felettesétől visszaérkező tájékoztatás, hanem a panaszos és a potenciális ügyfelek véleményének megismerése, valamint az utóvizsgálat, a tesztelés is szükséges (például mennyiben változott a bepanaszolt szerv működése, belső szabályozása, panaszkezelése). *A jogvédelmi eredményesség része az is, hány esetben tett jogalkotási javaslatot és abból mennyit fogadott meg a jogalkotó.* Mindezt össze kellene vetni a költségekkel, a létszámmal, továbbá azzal, hogy *milyen az intézmény rendszeresen mért ismertsége* a lakosság körében, hogy ebből kialakuljon a hatékonysági mutató. Mindehhez jól kipróbált és azonos módszerrel működő kérdőíves mérésekre (például az ügyféli elégedettség, a civilszervezetek, közhatalmi szervezetek általi értékelés), interaktív honlapra, *call center* jellegű forródrótra és ügyfél-információs felületre, tájékoztatási munkatársakra lenne szükség. Valójában a parlamenti beszámoló feletti vita ezekről ugyanúgy szólna, mint a biztos éértékeléséről. Tükröt kéne tehát tartani elé, mert a most kamaszkorú ombudsman rövidesen átlép a felnőttkorba, és most még túl sok az önértékelésre vonatkozó hiányosság.⁴

Az elemzés középpontjába állított rendészeti működést érintő panaszok kivizsgálhatóságát illető mozgástér meghatározásához nem elegendő a fent említett „általános”, hanem a „különös” biztosi eljárási technikák ismerete is szükséges. Finszter Géza a sikeres rendészeti tevékenység egyik alapjának tekinti egyik oldalról a rendőrrel kooperálni kész jogkövető társadalmat, másik oldalról pedig az erkölcsi értékeket képviselő rendőrt, aki a közösségi értékekkel való azonosulásának köszönhetően az esetek többségében erőszakmentesen, konszenzussal tudja érvényesíteni a hatósági akaratot. A mai értékváltságban azonban morális bázis nélküli rendőri működésről beszélhetünk, és marad a csupasz – erőszak

alkalmazására felhatalmazó – jogszabály szövegkött alkalmazása az egyébként rendkívül fiatal rendőri állomány számára.

A rendészeti intézkedések alapjogi visszassága orvoslásának alapvető nehézsége abban áll, hogy utólag igen nehéz rekonstruálni a történeteket.

1. Ugyanis a rendész (rendőr) a fellépése során az erőszak legitim alkalmazásának lehetőségét képviseli, amely meghatározó, mondhatni, értékvédő, örökös, veszélyelhárító szimbolikus funkciójából fakad. A rendőrt jól láthatóan a kényszerítő eszközök – fegyver, gumibot, bilincs stb. – különböztetik meg a „civil” közigazgatásban dolgozó kollégáitól. Ám az erőszak nem értelmezhető önmagában, hanem mindig egy konkrét veszélyhelyzet függvényében lehet csak eldönteni alkalmazásának szükséges és arányos voltát. A rendészet elmélete ismeretében akkor alkotmányos az erőszak alkalmazása, ha – ismét Finszter Gézától kölcsönözve – a kényszer jogszerű, mert alkalmazásának meghatározott, szigorú rendje van, szakszerű, mert a kényszer bevetését specialistákra bízzák, akik annak technológiáját szakmaként sajátították el, és végül szolgálatserű, mert a végrehajtókat nem egyéni bosszú, netán szadista hajlamok vezérlik, hanem a közszolgálatlalt vállalt jogi kötelellességek (szolgálati jogviszony) és etikai elvek (szakmai etika).

2. Egybeesik a hatósági akaratnyilvánítás és annak végrehajtási kötelezettsége, tehát az eljárás különböző szakaszai „összesűrűsödnek”, hiányzik az alakszerű bizonyítás, az alakszerű döntés és ennek okszerű indokolása, emellett szükségképp elmarad a hagyományos értelemben vett rendes jogorvoslat lehetősége, hiszen amire „orvoslásra” kerülne sor, az intézkedést már fogatosították.

3. Az intézkedés további jellegzetessége, hogy alkalmazása során a hatóság és az ügyfél közvetlen, személyes kapcsolatba kerül egymással, amelyben az egyik gyakorlatilag feltétlen és azonnali engedelmességi kötelezettséggel tartozik a másiknak. Az „erőviszonyok” a két fél között az intézkedés helyszínén feltűnően egyenlőtlenek. Ahhoz tehát, hogy ne kerüljön sor konfliktusra, végső esetben a kényszerítő eszközök alkalmazására, rengeteg múlik az intézkedő rendőr fellépésén, kommunikációjának módján, magatartása és mondandója világos, egyértelmű jellegén, egész fellépésének meggyőző erején (intézkedési kultúra). Ha a rendőr nem tájékoztatja megfelelően az intézkedés alá vont személyt azokról a tényekről, gyanúokról, amelyek az intézkedést indokolttá teszik, de akkor is, ha eleve gyanúsítottként kezelik a panaszost, agresszíven, gorombán, vagy csak egyszerűen modortalanul viselkedik vele szemben, mindkét oldalon nagyon gyorsan fel-

fokozódik az ingerültség, a frusztráció, és a szavakkal való sértegetés könnyen jut el a tettelegességig. Így válhat az egyszerű igazoltatásból bilincshasználattal együtt járó előállítás, majd büntető feljelentés az egyik oldalon hivatalos személy elleni erőszak, a másik oldalon pedig valamilyen hivatali bűncselekmény miatt.

4. Az intézkedés további sajátossága a rendőr tágmérlegelési szabadsága intézkedési helyzetben: itt ugyanis nem áll rendelkezésre huszonkét munkanap az érdemi döntésre, mint a „civil” közigazgatás ügyintézője számára. Mindig a helyszínen lévőnek kell erősen kötött időhatárok között felmérnie az intézkedés indokoltságát, a veszélyhelyzet nagyságát, az erőszakmentes beavatkozás esélyeit, az erőszak alkalmazásának várható következményeit, azaz a kockázatok reális felmérésére igen rövid az idő.

5. Komoly nehézséget okoz az intézkedés és azt követően a kivizsgálások dokumentáltságának a hiánya. Fontos lenne például az intézkedés helyszíni rögzítése (kép- és hangfelvétel), és annak tudatosítása, a nyilvánosság előtti kommunikálása, hogy az állampolgár – amennyiben ezzel a rendőri eljárást nem akadályozza – ugyancsak rögzítheti az intézkedés során történeteket. Ugyanakkor gyakran elmarad a teljes körű parancsnoki tényfeltárás, a jól dokumentált vizsgálat az intézkedések jog- és célszerűségét, szakmai megalapozottságát illetően. A 2008-ban végzett átfogó rendőrségi vizsgálat számos strukturális gondot tárt fel (rendészeti képzés és továbbképzés, a súlyosan előítéletes magatartás kiszűrése, a parancsnoki ellenőrzés hiányai, az állomány élet- és munkakörülményeinek javítása stb.), amelyek időközben súlyosbodtak, és így a biztos fellelépés eredményessége is csökken. A rendőri bánásmódot sérelmezők között például megjelentek azok a panaszosok is, akik rendszeres hatósági diszkriminációról számolnak be, mondván, roma származásuk miatt „rájuk szálltak” a rendőrök.

6. A panaszosok számottevő része roma származású, illetve nehéz anyagi helyzetben lévő, alacsony iskolai végzettségű, közjogi ismeretekkel alig rendelkező állampolgár, olyan ember (család), aki nem engedheti meg magának, hogy ügyvédhez forduljon. Mindez tükröződik a beadványokban, amelyekből sokszor érzékelhető, mennyire nincsenek tisztában a panaszosaink sem a kisebbségi biztos hatáskörével, sem az igazságszolgáltatás, a rendőri szerv működésével.

7. A jogvédő fórumrendszer sokrétűsége (áldozatvédelem, antidiszkriminációs ügyvédi hálózat, ingyenes jogi segítségnyújtás, „civil” jogvédelem, büntetőügyben a kirendelt védői rendszer, Egyen-

lő Bánásmód Hatóság, Független Rendészeti Panasztestület stb.) inkább a panaszosok kiszolgálhatóságát növelte. A panaszok nagy száma bizonyítja, hogy az elesett, tájékozatlan, jogismerettel nem rendelkező ügyfelek minden segítség nélkül maradnak. Mivel túl sok a fórum, mindegyik valamilyen jogterületre, ügyfajára specializálódott, így gyakran egyik sem veszi a fáradságot, hogy az ügyfél számára lehetséges eljárási megoldásokat közérthető módon elmagyarázza.

Mindezek alapján Ritter Ildikó a Magyar Helsinki Bizottság által 2005-ben végzett felmérés ismertetében azt írja, hogy a rendőri szerv vezetője a rendőrrel szembeni panaszok 92,8 százalékát utasította el elsőfokon, a benyújtott fellebbezések tekintetében pedig a másodfokon eljáró rendőri szerv 87,5 százalékban helybenhagyta az elsőfokú határozatot. Kérdéses, hogy ezek az arányok – ideértve a panaszosok elégedettségét a beadvány benyújtása előtt és után – miként fognak változni, ha a biztos(ok) kamaszos szabadságvédelmi és alkotmányértelmező működése átlépi a nyakorúság határát...

JEGYZETEK

1. Fontos jelezni, hogy az Alkotmánybíróság nem foglalt állást a biztos és az ügyészség közötti hatásköri vitában. A 42/1998. (X. 2.) AB végzés szerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdései értelmezésére, továbbá az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 29. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására, valamint az ügyészség és az állampolgári jogok országgyűlési biztosai közötti hatásköri összefüggés megszüntetésére irányuló eljárást megszünteti.” Ezt Sólyom László különvéleményében helytelenítette, álláspontja szerint érdemi elbírálásnak lett volna helye. Az ügyészséget érintő tisztázó szabályt végül a törvényhozó alkotta meg a 2001. évi XC. törvény 4.§ (1) bekezdésben. Azóta a biztos vizsgálhatja az nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szerv tevékenységét is.
2. Valamennyi idézetünk a kisebbségi biztosok éves beszámolójából (1995–2008) származik.
3. HUSZÁR László: *Roma fogva tartottak a büntetés-végrehajtásban*, Belügyi Szemle, 1999/7–8, 124–133.
4. Vö. az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény. 2010-ig részben a biztosok jogállását, részben hatáskörét érintően éppen tucatszor módosították. A módosítások még véletlenül sem térnek ki arra, hogy a biztos működését, annak eredményességét miként lehetne, kellene mérni.

AZ EGYENLŐ BÁNÁSMÓD HATÓSÁG FÜGGETLENSÉGÉRŐL

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) amellett, hogy megteremtette az egységes magyar antidiszkriminációs szabályozást, egyúttal a diszkrimináció elleni küzdelem területén megalkotott európai közösségi normák, közöttük *a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EK tanácsi irányelv* (faji egyenlőségi irányelv) átültetésére is szolgált.¹

A faji egyenlőségi irányelv 13. cikke előírja a tagállamok számára egy vagy több olyan szerv kijelölését, amelynek feladata annak ösztönzése, hogy a személyek faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő bánásmódja megvalósuljon. A cikk (2) bekezdése rögzíti az ilyen szervek minimálisan biztosítandó hatásköreit. Ezek az alábbiak: önálló segítség nyújtása a megkülönböztetés áldozatainak a diszkrimináció miatti panaszaik érvényesítése során; független vizsgálatok lefolytatása a megkülönböztetés tárgyában; független jelentések kiadása és javaslatok megfogalmazása bármely kérdésben, amely összefügg a hátrányos megkülönböztetéssel.

Mivel pedig az Ebktv. által létrehozott Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) szolgál a 13. cikkben foglalt kötelezettség teljesítésére, megállapítható, hogy Magyarországnak – az egyenlő bánásmód érvényesítésére hivatott szerv minél nagyobb fokú függetlensége mellett felhozható elvi jellegű érvek mellett – pozitív jogi kötelezettsége áll fent az EBH megfelelő függetlenségének garantálására.

Az alábbiakban azt a kérdést járom körül, hogy a hatályos szabályozás mennyiben felel meg e követelménynek, és milyen változtatások látszanak célszerűnek a feltárt hiányosságok kiküszöbölése érdekében.

Elsőként a hatóságnak az államszervezetben való elhelyezkedését érdemes vizsgálni. *Az Egyenlő Bánásmód Hatóságról és eljárásának részletes szabályairól szóló 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet* 1. § (1) bekezdése értelmében a hatóság központi hivatal, amelyet a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszter (jelenleg a szociális és munkaügyi miniszter) irányít. Mint irányító szervnek, a miniszternek elvileg joga lenne a hatóságot utasítani,

illetve érdemi döntéseit felügyeleti eljárás keretében megváltoztatni, megsemmisíteni.² Ez nyilvánvalóan nem lett volna összeegyeztethető a hatóság függetlenségének követelményével, ezért az Ebktv. eredeti szövege rögzítette, hogy a hatóság az Ebktv.-ben meghatározott feladatkörében nem utasítható,³ továbbá a hatóságnak az egyenlő bánásmód követelménye megsértése tárgyában hozott határozatát felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet.

Míg az előbbi rendelkezés mind a mai napig változatlan formában van hatályban, addig az utóbbi – a 17. § (2) bekezdése – több változáson esett át az elmúlt években. Előbb egy 2005-ös módosítás pontosította *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.) hatálybalépése miatt szükséges terminológiai változás követése érdekében, kimondva, hogy a hatóságnak az egyenlő bánásmód követelményének megsértése tárgyában hozott *határozatát és végzését* felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet. Ezt követően 2009 folyamán következett egy teljességgel érthetetlen módosítás. A Ket. módosításával és *a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv* átültetésével kapcsolatos törvénymódosításokra vonatkozó *2009. évi LVI. törvény* 294. §-a a következő szöveggel módosította a 17. § (2) bekezdését: „A hatóságnak az egyenlő bánásmód követelményének megsértése tárgyában *folyamatban lévő eljárásban* hozott döntését felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet” [kiem. – K. A. K.].

Első ránézésre úgy tűnik, mintha ez azt jelentené, hogy a felügyeleti intézkedés tilalma csak az ügy folyamatban létének idején állna fent, az eljárás lezárása után nem lenne akadálya annak, hogy a miniszter a döntést megváltoztassa vagy megsemmisítse. Második olvasásra persze rájövünk, hogy a tilalom nem az eljárás folyamatban létének tartamára, hanem a folyamatban lévő eljárásban hozott döntésre vonatkozik, és nyilván észleljük azt is, hogy döntést csak folyamatban lévő eljárásban lehet hozni, ha tehát nagyon törjük a fejünket, arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a megváltoztatás és megsemmisítés tilalma továbbra is minden hatósági döntés tekintetében fennáll, mind az eljárás idején, mind azt követően.

A 2009. évi LVI. törvény indokolásában hiába keressük a módosítás indokát; az indokolás az Ebktv.-ben eszközölt változtatásokról egy szót sem szól, így nem tudjuk meg, hogy a folyamatban lévő eljárásra vonatkozó utalás milyen megfontolásból és célból került a jogszabály szövegébe. Azt, hogy a 17. § (2) bekezdésének új szövege nem sikerült túl jól, feltehetően a jogalkotó is érzékelte, mert a rendeletbe pontosan akkori hatállyal, amikor az új 17. § (2) bekezdése hatályba lépett (2009. október 1-jén), bekerült egy új 5/A. §, amely kimondja: a hatóság hatósági eljárásban hozott döntését felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet.

A helyzet tisztázása érdekében és javaslatot téve a 17. § (2) bekezdésének világosabbá tételére, az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumhoz fordult,⁴ amely azonban úgy foglalt állást válaszelevelében, hogy a meglévő rendelkezések összeolvasásából egyértelmű: a szociális és munkaügyi miniszter felügyeleti jogkörében az EBH döntéseit nem változtathatja vagy semmisítheti meg, ezért újabb jogszabály-módosítást nem tart szükségesnek.

Noha nyilván megnyugtatóbb lenne, ha az Ebktv. szövege teljesen egyértelmű volna, egyelőre, úgy tűnik, erről az oldalról nem fenyegeti veszély a hatóság autonómiáját, ugyanakkor a közigazgatási struktúrába való ilyen jellegű beágyazottság továbbra sem tesz feltétlenül jót a függetlenségnek.

A hatóság elnökének tekintetében például a munkáltatói jogokat – a kinevezés és a felmentés kivételével, amelyekről alább lesz még szó – a felügyelet ellátó miniszter gyakorolja. Az elnök tehát bizonyos értelemben függő helyzetben van a szociális és munkaügyi minisztertől – úgy, hogy közben adott esetben a Szociális és Munkaügyi Minisztériumot a hatóságnak eljárás alá kell vonnia, hiszen a minisztérium az Ebktv. 4. §-ának értelmében a törvény személyi hatálya alá tartozik. Nem állítom és sugallni sem kívánom, hogy ez a helyzet a hatóság egyedi ügyekben hozott döntéseit az eddigiekben befolyásolta volna, az azonban teljesen nyilvánvaló, hogy a konstrukció az EBH függetlenségét veszélyezteti.

Ezt igazolja az a konkrét döntéseket nem érintő, de a hatóság tevékenysége egészének szempontjából aggályosnak tekinthető jelenség, hogy a hatóság éves beszámolóját⁵ a Szociális és Munkaügyi Minisztérium közigazgatási egyeztetésre bocsátja, és azok a minisztériumok, kormányzati szervek, amelyek – akár valamely döntés, akár valamely rendeletükkel kapcsolatban megfogalmazott kritika, javaslat érintettjeként – megjelennek a beszámoló tervezetében, véleményezhetik, bírálhatják az anyagot. És bár a hatóság az Ebktv.-ben meghatározott fel-

adatkörében nem utasítható, így számára a jelentés megváltoztatását sem írhatja elő a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, önmagában az a tudat, hogy a jelentés végigmegy ezen a folyamaton, hatással lehet a tartalmára. Márpedig a független jelentések készítése és kiadása a faji egyenlőségi irányelv által megfogalmazott minimumkövetelmények egyike, amely ily módon nem valósul meg maradéktalanul a magyar rendszerben. A kívánatos megoldás nyilván az volna, ha a hatóság teljesen autonóm módon elkészített jelentése bármilyen köztes folyamat nélkül kerülne a miniszterelnök asztalára, majd a hatóság honlapjára.

Az EBH elnökének státuszát tekintve még jelentősebb gondnak tartom a kinevezés és felmentés megoldását. A 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének értelmében a hatóságot vezető elnököt a miniszter és az igazságügyi és rendészeti miniszter együttes javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A kinevezés a *köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény* (Ktv.) megfelelő rendelkezéseinek alkalmazásával határozatlan időre történik.

Ez a rendelkezés gyakorlati hatását tekintve azt jelenti, hogy a Ktv.-nek a vezetői megbízásra vonatkozó szabályai alkalmazandók az EBH elnökére, márpedig a Ktv. 31. § (5) bekezdése értelmében a vezetői megbízás külön indokolás nélkül, azonnali hatállyal visszavonható. A miniszterelnök tehát, aki a 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdése szerint a kinevezés és a felmentés tekintetében a munkáltatói jogokat gyakorolja az elnök felett, bármikor elmozdíthatja a EBH elnökét, ami nyilvánvalóan nem szolgálja a hatóság függetlenségét.

A rendelkezésre álló információk alapján úgy tűnik, fennállásának öt éve alatt nem került jelentős kormányzati-politikai nyomás alá a hatóság, amennyiben azonban változik a helyzet, nemigen lennének olyan intézményi garanciák, amelyek hatékonyan meg tudják védeni az EBH-t az ilyen jellegű támadástól.

A fentiek alapján kíváncsiaknak látszik a hatóság kiemelése a miniszteriális struktúrából, és egyértelmű az is, hogy az elnök státusza tekintetében hasonló garanciális rendelkezésekre volna szükség, mint amilyeneket például az országgyűlési biztosok jogállásának szabályozása tartalmaz. Sokkal szerencseesebb volna, ha az elnök mandátuma kötött – de kellően hosszú – időtartamra szólna (a meghosszabbítás lehetősége nélkül), a megbízatás megszűnésére pedig szűk körben meghatározott okokból kerülhetne csak sor.

A függetlenségnek fontos eleme a költségvetési függetlenség is. Ebben a tekintetben a helyzet az

Ebktv. módosításai során kielégítően rendeződött. A törvény eredeti változatában a 13. § (4) bekezdése kimondta, hogy a hatóság fejezeti jogosítványokkal felhatalmazott költségvetési szerv, amelynek költségvetése a Miniszterelnöki Hivatal költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Ez a megfogalmazás biztosította, hogy az EBH felügyeletét ellátó miniszter a hatóságnak az Országgyűlés által meghatározott költségvetését ne módosíthassa.

Egy 2005-ös módosítás következtében azonban változott a rendelkezés, és 2005. május 10-től a következő szöveggel volt hatályban: a hatóság költségvetése a felügyeletét ellátó miniszter költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. Tekintettel arra, hogy az államháztartási törvény felhatalmazza a költségvetési fejezetet felügyelő minisztert, hogy a fejezetben belül a címek között átcsoportosításokat hajtson végre, ez a rendelkezés gazdasági értelemben a felügyeletet ellátó minisztérium egyik főosztályává gyengítette az EBH-t, s bár a feladatot aktuálisan ellátó minisztériumok ténylegesen nem nyúltak a hatóság költségvetéséhez, ez megint olyan helyzetet idézett elő, amely a hatóság függetlenségét jelentősen veszélyeztette.

A helyzetet a 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet módosításával oldotta meg a kormányzat. 2007. január 1-jével kezdődően az 1. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az EBH önállóan gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szerv, így a felügyeleti jogot gyakorló miniszternek a hatóság költségvetése felett ettől az időponttól nincsen rendelkezési joga.

A tényleges függetlenséghez gazdasági szempontból természetesen arra is szükség van, hogy a költségvetésből a hatóság feladatai megfelelően finanszírozhatók legyenek. Ebben a tekintetben a helyzet távolról sem kielégítő. Az EBH az egész országra kiterjedő illetékességgel húsz védett tulajdonság (ezek között az etnikai hovatartozás, az életkor, a fogyatékosság, az anyaság és a nem) vonatkozásában hivatott ellátni az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését. Főszabály szerint tárgyalást tart minden bejelentésre indult ügyben,⁶ és az egyéni jogérvényesítés megkönnyítése érdekében tárgyalását annak az önkormányzatnak a polgármesteri hivatala székhelyén tartja, ahol a kérelmező lakik,⁷ ám nincsenek megyei vagy regionális irodái, így a tárgyalások hosszú utazásokkal járnak, hiszen a hatósághoz a legtöbb kérelem Budapest és Pest megye mellett viszonylag távoli területekről, Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Békés és Hajdú-Bihar megyéből érkezik.⁸

Mindezt figyelembe véve nyilvánvaló, hogy alig egy tucat érdemi ügyintéző kevés – még a panaszok

nyomán indult eljárások időszerű lefolytatásához is, és akkor a faji egyenlőségi irányelv által megkövetelt egyéb funkciók ellátásáról még nem is beszéltünk. Amint láttuk ugyanis, az irányelv 13. cikke előírja, hogy az átültetése céljából létrehozott szervnek független vizsgálatok lefolytatására vonatkozó hatáskörrel kell rendelkeznie.

Bár a független vizsgálatok lefolytatásának jogosítványa nem szerepel kifejezetten az Ebktv.-ben, de a lehetősége kiolvasható a 14. §-ból. Az (1) bekezdés e) pontja szerint az EBH rendszeresen tájékoztatja a közvéleményt és a kormányt az egyenlő bánásmód érvényesülésével kapcsolatos helyzetről. A h) pont értelmében közreműködik az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatban nemzetközi szervezetek, így különösen az Európa Tanács számára készülő kormányzati jelentések elkészítésében, az i) pont alapján pedig közreműködik az Európai Unió Bizottsága számára az egyenlő bánásmódra vonatkozó irányelvek harmonizációjáról szóló jelentések elkészítésében. Mindezen funkciók ellátásához elengedhetetlen, hogy a hatóság információkkal rendelkezzen az egyenlő bánásmód elvének érvényesülésével kapcsolatos országos helyzetről (és nem feltétlenül csak a beérkezett panaszok és meghozott határozatok tükrében), ezért mondhatjuk, hogy független vizsgálatok végzésére az EBH-nak van felhatalmazása. Azonban a legproblematisabb területeket, folyamatokat elemző tematikus vizsgálatokat az EBH az elmúlt öt évben nem végzett, noha ezek ahhoz is elengedhetetlenül fontosak lennének, hogy a hatóság ténylegesen élni tudjon a hivataltól lefolytatott vizsgálatokra és a közérdekű igényérvényesítésre vonatkozó jogosítványaival. A jelenlegi létszám mellett azonban ennek a funkciónak az ellátása valószínűleg nem várható el az EBH-tól.

A fentiekben a hatósági függetlenséget és pártatlanságot kívülről veszélyeztető tényezőkkel foglalkoztam. Ugyanakkor az irányelv 13. cikkében foglalt funkciók megvalósulásának vizsgálata átvezet egy igen érdekes kérdéshez, amely a hatóságra rótt feladatok közötti belső feszültséghez és a pártatlanság megőrzésének ezzel összefüggő nehézségéhez kapcsolódik.

Az EBH fő feladata (a kérelmek kivizsgálása nyomán döntéshozatal a panasz megalapozottságáról és szankció kiszabása⁹) és azon kötelezettsége között ugyanis, hogy az érintettek számára segítséget kell nyújtania az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez,¹⁰ jelentős ellentmondás feszül. Ez utóbbi rendelkezés minden bizonnyal azért került a törvénybe, hogy biztosítva legyen az irányelv 13. cikkének megfelelő átültetése. Ugyanakkor ténylegesen nem lehetséges, hogy az EBH egyfelől pártatlan ha-

tóságként eldöntse a kérelmező és az eljárás alá vont vitáját az egyenlő bánásmód követelményének sérelméről, másfelől viszont a kérelmezőt segítse jogainak érvényesítésében. Ezért úgy vélem, meg kellene fontolni ennek a hatáskörnek az átruházását más szervre (valószínűleg a közérdekű igényérvényesítési perek indításának jogosítványával együttesen), megszabadítva az EBH-t egy nehezen megoldható dilemmától.

És végezetül hadd szóljak egy másik olyan rendelkezésről, amely „belülről” feszíti, ha nem is a függetlenség, de mindenképpen a pártatlanság kereteit. A 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 14/A. § (1) bekezdése értelmében a hatóság által kiszabott bírság 50 százalékát a felügyeletet ellátó miniszter az egyenlő bánásmód követelményének biztosítását és az esélyegyenlőség előmozdítását célzó programokra használja fel, míg a másik 50 százalékát a hatóság – saját bevételeként – a (2) bekezdésben meghatározott célokra fordíthatja, amelyek a következők: az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület működésével összefüggő kiadások; az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos tájékoztató, ismertető, a hatóság tevékenységét széles körben ismertté tevő kiadványok megjelentetése; szakmai konferenciák és rendezvények szervezése és lebonyolítása; a hatóság köztisztviselőinek szakmai továbbképzése; a hatóság tevékenységét segítő szakértők megbízása; az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő ismeretek oktatásának támogatása.

Ismerve a hatóság esetjogát, egyáltalán nem gondolom, hogy a szankciók kiszabása során bármilyen kis mértékben is szerepet játszana az a megfontolás, hogy a befolyó bírság egy részét a hatóság a saját céljaira használhatja fel, mégsem tartom szerencsésnek ezt a megoldást, mivel látszólag érdekelte teszi az EBH-t a minél jelentősebb összegű bírsá-

golásban, s így a hatóság pártatlanságának látszatát veszélyezteti. Úgy vélem, hogy a kétségtelenül fennálló és a fentiekben elemzett költségvetési hiányt a kérdésre érdemi befolyást gyakorlóknak nem ilyen jellegű „kreatív” forrásteremtéssel, hanem a hatóság feladataihoz mértelen elégséges finanszírozással kell megszüntetnie.

JEGYZET

1. Ebktv. 65. § f) pont.
2. Vö. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) 106. § (3) és 115. § (2) bekezdés.
3. Ebktv. 13. § (3) bekezdés.
4. A javasolt szöveg a következő volt: „A hatóságnak az egyenlő bánásmód követelményének megsértése tárgyában hozott döntését felügyeleti jogkörben megváltoztatni vagy megsemmisíteni nem lehet.”
5. Az Ebktv. 14. § (1) bekezdés a) pontja szerint: „A hatóság évente beszámol a Kormánynak a hatóság tevékenységéről és e törvény alkalmazása során szerzett tapasztalatairól.”
6. 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 9. §.
7. 362/2004. (XII. 26.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdés.
8. <http://www.egyenlobanasmod.hu/kozadat.htm#ie1>.
9. Ebktv. 14. § (1) bekezdés a) pont: „A hatóság kérelem alapján, illetve az e törvényben meghatározott esetekben hivatalból vizsgálatot folytat annak megállapítására, hogy megsértették-e az egyenlő bánásmód követelményét.”
10. Ebktv. 14. § (1) bekezdés g) pont: „A hatóság az érintettek számára folyamatos tájékoztatást ad és segítséget nyújt az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépéshez.”

AZ ORTT SZABADSÁGJOG-VÉDELMI SZEREPE

1. A felkérés nem csupán megtisztelő, de még nyelvi-ileg is érdekes. A szerkesztőség az állampolgári jogok országgyűlési biztosai, ombudsmanszerűségek és néhány központi hatóság (köztük név szerint az ORTT) „szabadságjogvédelmi gyakorlatának” elemzését kéri. Ezúttal nehézséget okoz számomra a „nem túl hosszú esszé” mint műforma. Tervezek ugyanis, természetesen hosszabb formában és más műfajban egyszer majd tanulmányt írni húsz hónapos ORTT-elnökségemről, arról a kísérletről, amely a médiahatósági munka reformját kísérte meg, és amely talán az eljövendő szabályozás és hatósági gyakorlat számára sem érdektelen részeredményeket hozott.

Azért ez a szerkesztőség által alkalmazott „szabadságjogvédelmi gyakorlat” érdekes és óvatos fordulat. És indokolt is. Mert hogy nem alapjogvédő gyakorlatot említ. Ami egyfelől az alkotmányjogi beszéd szemszögéből világosabb, de egyúttal problematikus is lenne, mert az alapjogvédelemhez, ha azt emberi jogi partizánok végzik, különleges attitűdöt, ha pedig közjogi szervek, akkor alapjogvédő jogalkalmazási technikákat szoktunk társítani, és valójában ilyenkor mindenekelőtt alapjogvédő bíróságokra gondolunk.

Ha a nemzetközi ombudsmani mezőnyt tekintjük, főleg az adatvédelmi biztos gyakorlatot, találkozzunk ehhez hasonlóval, de nem ilyenekkel. Aki a problémára kíváncsi, kezébe veheti Sólyom László nevezetesen, a hazai adatvédelmi biztos joggyakorlatot elemző, *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”* című tanulmányát (amely a *Fundamentum* 2001/2. számában jelent meg), amelyben az olvasó persze nem csupán a normakontrollt, de az alapjog-értelmezést is gondosan idézőjelbe téve találja, miközben azért a szerző mindkét minősítést valóságosnak, a produktumot pedig a magyar alkotmányjog részének minősíti.

Első nekibuzdulásomban arra gondoltam, összehasonlítom az ombudsmani és a hivatali jogvédelem sajátosságait, azután meg arra, hogy helyszűke miatt is úgy ésszerű, ha itt csak a médiahatóságról

írok, mégpedig annak gyűlöletbeszéd joggyakorlatáról, ám végül az inkább „ennél is kevesebbet, de alaposabban” elv alapján azt választottam, hogy csupán egyetlen, nem sokkal a megválasztásom után készült döntésünkről írok, mégpedig az első szabadságjog-védelmi döntésről, és az azzal kapcsolatos alkotmányjogi dilemmákról. Ez felel meg leginkább a szerkesztőség felkérésének is.

2. A nyomtatott sajtó esetében a tartalom tekintetében (legalábbis a nyílt) állami beavatkozás lényegében a kezdetektől szalonképtelen, sőt gyűlöletes volt (a magyar polgári forradalom azzal a mondattal kezdődött, hogy „[k]ívánjuk a’ sajtó szabadságát, censura eltörlését”). A demokratikus államok

korán belátták, hogy tartózkodni kénytelenek a tartalmi és a technológiai, terjesztési korlátozásoktól. (Azért azt nagyon jellemzőnek tartom, hogy például a magyar Tanácsköztársaság a *papírhányra* hivatkozva korlátozta az írott sajtót, aminek például Kassák lapja is kárvallottja lett.) Az elektronikus médiában viszont már az 1920-as évektől törvények állapították meg, hogy a rádiópiacra való belé-

pésre senkinek nincs alanyi joga, ellenben az állam a közérdekre hivatkozva szabályozza állami monopóliummal is és a frekvenciák kiosztásával is a piacra lépés lehetőségét. Aztán a rádiózásban és a televíziózásban megszüntették, enyhítették az állami monopóliumokat, a médiarendszereket liberalizálták, de az elektronikus média piacán mind az állam szerepe, mind a politikai befolyás, igaz, csökkenő mértékben és nagy nemzeti, sőt földrajzi eltérésekkel – meggyőzőek például Paolo Mancini földrajzi (lát-szólag, mert persze valójában kulturális) kategóriái, amelyekkel például a mediterrán és az észak-európai modellek között különbséget tesz – a mostani időkig fennáll. A digitális korban a hozzáférés és a tartalom szabályozásának alkotmányos *érvei* vagy elvesztették relevanciájukat, vagy meggyengültek; mindazonáltal, még ha a fejlődés a korlátok bomlása irányába mutat is, ezek az igények egyelőre fennállnak ma is, az Európai Unió jogában a tartalom-szabályozó hatóság fenntartására irányuló tagállami

ALKOTMÁNYJOGI TEKINTETBEN IS LEHETSÉGES EZEKEN A BIZONYTALAN ALAPOKON IS A SZÍNVONALAS, TAPINTATOS, A SAJTÓSZABADSÁGOT TISZTELETBEN TARTÓ, ALKOTMÁNYJOGI TESZTEKRE TEKINTETTEL LÉVŐ, KÖVETKEZETES JOGALKALMAZÓ MUNKA.

kötelezettség formájában is. Az érvek meggyengülését nem követi automatikusan a beavatkozás csökkenése. Vannak azonban érzékelhető változások. Szerintem a legfrissebb és legörvendetesebb fejlemény, amely azonban a magyar szabályozást és médiapiacot teljesen elkerülte (és természetesen hiányzik a Fidesznek a kézirat lezárása után nyilvánosságra került katasztrofális médiatörvény-csomagjából is), az a piaci önszabályozás és az együtt szabályozás térnyerése, amelyben a konvergencia és a nem konvergencia modellben is a piaci szereplők, illetve a hatóság együttműködése enyhíti az állam túlsúlyát. Pedig ez a követelmény a magyar alkotmányos szabályozásból is kiolvasható. Az Alkotmánybíróság több határozatában is visszatérően hangsúlyozta, hogy alkotmányellenes, ha akár magának az Országgyűlésnek, akár a kormánynak, akár a társadalom valamely csoportjának – a pártokról már nem is szólva – a műsorok tartalmára „meghatározó tartalmi befolyása” lehet [37/1992. (VI. 10.) AB határozat]. Az 1/2007. (I. 18.) AB határozat a frekvenciakorlát érvét a digitális korban sem tekinti teljesen okafogyottnak, de érvelése tanúsága szerint önmagában már elegendőnek tartja a tartalomkorlátozásra, melléteszi hát a befolyásolási képességet, amely egyébként, némi késleltetéssel bár, de nagy valószínűséggel szükségképpen együtt hanyatlik a frekvenciaszűkösség fokozatos megszűnésével. Ugyanis – ez gondolat kísérletként könnyen belátható – ahogy bővül a kínálat, úgy terül szét és foszladozik a kivételes befolyásolás képessége. A tartalom szabályozásának ez az érve az alkotmányjogban még kevésbé áll szilárd alapon, mint a frekvenciaszűkösség. Hiszen ha van elég műsorszolgáltatási lehetőség, nincs szükség olyan eljárásra, amely eldönti, kié legyen a jogosultság. Mégis ma még a tartalomkorlátozás alkotmányos indoka a rádiók és televíziók jelenleg meglévő *kivételes közvélemény formáló ereje*: „Ázáltal, hogy a média a legszélesebb nyilvánosságot biztosítja a legkülönbözőbb vélemények számára, és napjainkban ez képezi a legfontosabb információforrást, a szólásszabadság egyéb megnyilvánulási formáihoz képest a médiában megjelenő véleményeknek sokszoros a hatása, rendkívül nagy a befolyása az emberek gondolkodására, a közvélemény formálására” (1006/B/2001. AB határozat).

„Általánosan elfogadott, hogy a rádiós és televíziós műsorszolgáltatás véleményformáló hatása és a mozgóképek, hangok, élő tudósítások meggyőző ereje sokszorososa az egyéb információs társadalmi szolgáltatások gondolkodásra ható erejének” [1/2007. (I. 18.) AB határozat]. Talán ez okozza azt is, hogy az Alkotmánybíróság, voltaképpen a hatályos joggal szemben, amely a műsorszolgáltató bel-

ső pluralizmusát is megköveteli, anélkül, hogy ezt a szabályt alkotmányellenesnek minősítené, most már inkább a külső pluralizmus követelménye mellett érvel (ne az egyes műsorszolgáltató, hanem a piac egésze legyen sokszínű, kiegyensúlyozott).

Ez a vázlatos kitérő csak arra jó, hogy jelezzem: a médiahatósági hatáskörök sorának, ezek között a tartalomszabályozásnak is, ingatagok az alkotmányos alapjai. Ugyanakkor alkotmányjogi tekintetben is lehetséges ezeken a bizonytalan alapokon is a színvonalas, tapintatos, a sajtószabadságot tiszteletben tartó, alkotmányjogi tesztekre tekintettel lévő, következetes jogalkalmazó munka, miközben mindez persze nem függetleníthető egészen a jelzett problémahalmaztól. Ez a feszültség, amellyel itt nem foglalkozom a továbbiakban, mindenesetre izgalmas kérdés, s nem lehet vállvonogatással elintézni. A felkérés tartalmában mindenesetre az ombudsmanszerű működésre kérdez rá, ez pedig ezúttal felment az alól a nagyon súlyos feladat alól, hogy a *műsorszolgáltatási jogosultság megszüntetéséig* terjedő szankciórendszerrel is foglalkozzam, ami pedig egyike a médiaszabályozás legvitathatóbb területeinek.

A továbbiakban a húsz hónapnyi ORTT-elnöki időszakomból a legelső alapjogi ügyön keresztül a hivatal jogalkalmazási mozgásterét igyekszem bemutatni, annál is inkább, mert az alapjogi jogalkalmazás technikai korábban kétségkívül nem voltak jellemzőek a hatósági munkában. (Ugyanakkor érdemes a nagyobb figyelemre a gyűlöletbeszéd, mert a mondott időszakban a magyar jogban éppen az ORTT jelentette a – viszonylag – leghatékonyabb eszközt a gyűlöletbeszéddel szembeni állami fellépésben.)

3. Az alapjogvédő ügyek sorát ezek szerint az *Igazság ára* című produkció vizsgálata nyitotta.

A műsorszolgáltatási jogosultság felfüggesztését tartalmazó és a további jogsértéstől való tartózkodásra felhívó 748/2008. (IV. 29.) ORTT határozat hatósági ellenőrzést követően hivatalból indult vizsgálat nyomán 2008. április 29-én született. A vizsgálat alkotmányos kereteinek kijelölése, ahogy azt az előzőek is mutatják, nem egyszerű feladat, ám e nélkül nincs jogi helyességre igényt tartó jogalkalmazói döntés. A kiindulópont a médiatörvény, a *rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény* (Rttv.) 3. §-a (2) bekezdése: „A műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat.” Ez a rendelkezés, összhangban a törvény egyéb hatásköri rendelkezéseivel, az alkotmány minden alapjogvédelmi és alapjogot érvényesítő szabályát a médiahatóság által érvényesítendő jog részévé teszi, parancsolóan írja tehát elő az alapjogi jogalkalma-

zást. Így különösen érthetetlen, hogy a médiahatóság működéséből korábban miért hiányzott szinte teljesen az alapjogi jogalkalmazás (az alapjogi jogalkalmazás, persze, nem azonos azzal, hogy emlegetjük az alkotmányt).

Az Alkotmánybíróság a *magánszféra védelmében irányadó követelmények* meghatározásában, küszködve a médiahatósági hatáskörök fentebb jelzett bizonytalanságaival, helyesen, további alkotmányos jogalkalmazási csapdákat fedezett fel, de azt nem állítanám, hogy mindegyiket sikerült kikerülnie. Ennek az írásnak alapvetően nem tárgya az alkotmánybírói döntések bírálata, mindenestre ezek a jogalkalmazót, mint majd látjuk, egyébként nem teljesíthetetlen artistamutatványra kényszerítik. Az Alkotmánybíróság által észlelt két csapda az *ex officio* vizsgálat lehetősége, valamint az érintett önrendelkezési joga, különös tekintettel a természetét tekintve paternalista hivatali jogvédelem sajátosságaira. Ezek elentmondásait kellett kerülnie és megoldania az Alkotmánybírósnak. A testület törvényértelmezésében az „ORTT feladata annak vizsgálata, hogy a műsorszolgáltatási jogosultságot szerzett rádiók és televíziók működése megfelel-e a törvényben és a műsorszolgáltatási szerződésben foglaltaknak. Ez nem jelentheti a műsorok előzetes tartalmi vizsgálatát, mert az eleve összeegyeztethetetlen volna az Alkotmány 61. § (2) bekezdésével. Az ORTT mint közigazgatási szerv a Média törvény 112. § (1) bekezdése alapján utólag szankcionálhatja a műsorszolgáltató jogsértő működését. Általában az ORTT határozattal szembeni bírói felülvizsgálat léte elegendő garanciát jelent arra, hogy indokolatlanul ne indulhasson *ex officio* eljárás. Az, hogy a hivatalból kezdeményezett vizsgálat megfelel-e a sajtószabadsághoz való alapjognak, függ a konkrét eljárástól és a kiszabható jogkövetkezménytől. Külön megfontolást igényel például az az indítványozók által felvetett kérdés, hogy a személyhez fűződő jogok védelme érdekében alkotmányosan van-e lehetőség *ex officio* eljárás megindítására” [46/2007. (VI. 27.) AB határozat].

A hivatalból vizsgálat jogosultságát, egyetértve az AB-val, én sem tartom önmagában alkotmányellenesnek, feltéve, hogy a médiahatóság kellő önmérséklettel használja. A magában tekintve nem alkotmányellenes szabályozás alapján persze, rossz szerepfelfogással, kialakulhat alkotmányellenes gyakorlat, de talán helyesen látja az Alkotmánybíróság, hogy ez ellen megfelelő és elegendő védelmet a bírói út jelent.

Persze, elvben. Nem elvben, hanem a gyakorlatban a pártirányított médiahatóság, különösen, ha az kétpárti, és még különösebben, ha egypárti (egyoldali), életveszélyes a sajtószabadságra, a demokráciára.

A politikai képviselő uralta médiahatóság a hivatalból vizsgálat jogosultságával (sőt akár anélkül is) bármikor, bármely műsorszolgáltatót teljesen jogszerűen, a bíróság előtt érvényesíthetően elnémíthat, megfoszthat a műsorszolgáltatási jogosultságtól, hiszen könnyű bizonyítani, hogy többször és súlyos jogsértést követett el. Ennek akadályai, ha megvannak még, jogon kívüliek; a törvénytől kiosztott országos rádiós pályázatok által felmutatott erkölcsi terhekkel ma talán nehéz lenne további ilyen döntéseket meghozni. (Vagy éppen könnyebb: lehet hivatkozni a bevált gyakorlatra, ki tudja?)

A POLITIKAI KÉPVISELET
URALTA MÉDIAHATÓ-
SÁG A HIVATALBÓLI VIZ-
GÁLAT JOGOSULTSÁGÁVAL
(SŐT AKÁR ANÉLKÜL IS)
BÁRMIKOR, BÁRMELY MŰ-
SORSZOLGÁLTATÓT TELJE-
SEN JOGSZERŰEN, A BÍRÓ-
SÁG ELŐTT ÉRVÉNYESÍTHE-
TŐEN ELNÉMÍTHAT.

Ami a második kérdést illeti: jól látja az Alkotmánybíróság, ha a válasza vitatható is, hogy az Alkotmány médiahatóság általi általános alkalmazásának nehézségein túl a személyiségi jogvédelem terén további gondok akadnak. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az ORTT az Rttv. 112. § (1) bekezdésében foglalt jogkövetkezményeket alkalmazva szankcionálhatja a mű-

sorszolgáltató cselekményét, ha úgy találja, hogy a műsorszolgáltató a médiatörvény rendelkezéseit megsértette. A szankcionálási jog arra az esetre is fennáll, ha a műsorszolgáltató tevékenysége sérti az emberi jogokat és, ha már így van, ebből nyilvánvalóan nem hagyható ki a magánszféra sem. Tehát az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „[a] Média törvény 112. § (1) bekezdése alapján az emberi jogok védelmében, adott esetben pedig az emberi jogok önrendelkezési és a magánszférát védő aspektusait jelentő személyhez fűződő jogok védelme érdekében is indulhat eljárás”. Csakhogy – különösen a hivatalból indított eljárásokban – miként lehet biztosítani a jog alanyainak önrendelkezését?

Az Alkotmánybíróság értelmezésében, helyesen, az önrendelkezési jognak „fontos tartalmi eleme – egyebek között – az egyén joga arra, hogy az igény állapotába került alanyi jogait a különböző állami szervek, így a bíróság előtt is érvényesítse. Az önrendelkezési jog azonban, mint az általános cselekvési szabadsághoz való jog, a jogérvényesítéstől való tartózkodás, a nem cselekvés jogát is magában foglalja. Mivel ez a jog az egyén autonómiájának védelmére szolgál, általában mindenkinek szabadságában áll eldönteni, hogy jogai és törvényes érdekei védelmére nyitva álló és alkotmányosan biztosított ható-

sági igényérvényesítési utat igénybe veszi-e, vagy attól tartózkodik” [1/1994. (I. 7.) AB határozat].

Az önrendelkezés tehát azt a jogot is magában foglalja, hogy valaki jogséreleme esetén ne vegyen igénybe bírói utat, illetve jogait más módon ne érvényesítse. „Ha a műsorszolgáltató személyhez fűződő jogot sért, a jogsérelmet szenvedett személy dönt arról, hogy a jogsértést elkövető műsorszolgáltatóval szemben érvényesíti-e személyiségi jogait” [46/2007. (VI. 27.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az ORTT – az Rttv. 3. § (2) bekezdését alkalmazva – közigazgatási eljárásban *nem az egyes jogalanyokat ért jogsérelmekről* dönt. Az Rttv. idézett bekezdése alapelvi rendelkezés, „az ORTT ennek megfelelően a közigazgatási eljárás során annak megállapítására jogosult, hogy a műsorszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával

tevékenykedik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket”. Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy az ORTT a személyhez fűződő jogokkal kapcsolatban a műsorszolgáltató által elkövetett alkotmányos sérelmeket, az ilyen sérelmeket okozó műsorokat is vizsgálhatja és szankcionálhatja, de úgy, hogy a jogokat a közigazgatási eljárásában mintegy *alanytalanra téve* vizsgálja az alapjogi sérelmet. Az alanytalan *személyiségi* jog, bizony, fából vaskarika. Sőt, noha ez már teljesen indokolatlan, bár az alanytalan jogból, igaz, nem jó logikával, de következhet az az érvelés, hogy az ORTT azt vizsgálhatja, hogy a sugárzott műsor nem sérti-e „*az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket*”. Ez már nagyon kétes megfogalmazás. Szöveghű értelmezésben azt kell(ene) értenünk alatta, hogy itt, áttörve az alkotmány által biztosított alapvető jogok katalógusának határait, az Alkotmánybíróság felszólítására akár az ezek mögötti (egyetlen) érték vizsgálatára is kiterjeszthető az ORTT a vizsgálatát. Az itt hivatkozott érték, ha lúd, legyen kövér, valahol a természetjog világának a határán is túl kell hogy legyen (a magam részéről Robespierre Legfőbb Lényére gyanakszom). Miután ez már nincs kifejtve és a későbbiekben nincsenek következményei sem, lehet, hogy csak szóbotlással állunk szemben.

Megjegyzem, nézetem szerint a bíróság ennek a nagyon is valós dilemmának a gödréből, egyszerűbben és tisztább módszerrel is kimáshatott volna, éppen az ombudsmani jogvédelem nyomvonalán haladva: mondhatta volna azt is, hogy az eljárás

megindítása és lefolytatása során az érintett önrendelkezését a hatóságnak, egyéni jogséreلمeket vizsgálva, folyamatosan biztosítania kell. Ez, ha nem is egyszerű követelmény, de ahogy az ombudsmanoknál és az ORTT-hez hasonlóan komoly szankciókat alkalmazó Egyenlő Bánásmód Hatóság eljárásaiban, valószínűleg itt is megvalósítható lett volna, még hozzá ugyancsak a médiatörvény keretein belül maradó jogértelmezéssel. Ha ezt a hatóságnak mégsem sikerülne alkalmazni, az már nem az Alkotmánybíróság vétke lenne.

Az Alkotmánybíróság ezen megállapításai – tekintettel arra is, hogy nem a döntés rendelkező részében találhatók – elvben nem zárják ki azt a bírói gyakorlat szerint korábban visszaigazolt, jogszerűnek minősített lehetőséget sem, hogy az ORTT

akár individuális sérelem nyomán is eljárhat az Rttv. 3. § (2) bekezdésének számonkérése érdekében. Mindemellett itt és az ezt követő vizsgálatok során is a 46/2007. (VI. 27.) AB határozat indokolásában foglaltakat szem előtt tartva az adott műsor jellege, nézőpontja, témája törvényességének vizsgálatára szorítkoztunk az eljárás során. A jogsérelmet ezek szerint úgy kellett vizsgálni, mintha semmi más nem lenne, csak a kép-

ernyő és a hangszóró által közvetített üzenet, hogy az maga alkotmányos-e. Kiderült, legalábbis az én megítélésem szerint, hogy van helyes és értelmes alkalmazási tartománya a vitatható törvénynek és az ezt ugyancsak vitatható tartalommal értelmező alkotmánybírósági magyarázatnak. Ezeknek megfelelően is lehet még hatékony a jogalkalmazás. Erre jó példa az alábbi ügy.

A tényállás alapján – a műsorszolgáltató önmeghatározása szerint – *Az igazság ára* „egy pszichológiai játék, amely a jelentkezők őszinteségére alapoz”. Összesen hat fordulóban huszonegy kérdésre kell a játékosoknak válaszolniuk a húszmillió forintos egyéni nyereményért. A stúdiófelvétel előtt minden jelentkező hazugságvizsgálaton vesz részt, ahol kétszáz kérdést tesznek fel nekik. A kérdések témái az általánostól, köznapitól egészen a személyesig terjednek. A készítő a műsor során tisztában volt vele, mikor jelzett „igaz” vagy „nem igaz” választ a hazugságvizsgáló gép. A játékosnak minden esetben el kell fogadnia a hazugságvizsgáló eredményét. A kérdések egyre szenzitívebbé, kellemetlenebbé válnak.

A vizsgált adásban a következő párbeszéd hangzott el:

Műsorvezető: *Undorodott már saját magától?*

Játékos: *Igen.*

Műsorvezető: *Szilikonnelle van?*

Játékos: *Igen.*

Műsorvezető: *Le is fekszik a zenészekkel?*

Játékos: *Igen.*

Műsorvezető: *Szeretkezett már egyszerre több férfival?*

Játékos: *Igen.*

Műsorvezető: *Az a kérdés, hogy hazudott-e a vizsgálaton. Kötözték ki már szex közben?*

Játékos: *Igen. Ne nézzen rám ilyen kérdően! Mire kíváncsi, nem akarok technikai részleteket...*

Műsorvezető: *Van nyoma?*

Játékos: *Nem, a tetováláson [...]* [Ezt követően a játékos tetoválásának jelentésére terelődik a szó, amely Pedro Almodóvar egyik filmjének (*Kötözz meg és ölelj!*) a címét rejti.]

Műsorvezető: *Fizettek Önnek valaha a szexért?*

Játékos: *Nem.*

Műsorvezető: *A válasz hamis* [A játékos és a háttérben lévő barátok is hitetlenkednek.]

Játékos: *Ez nem lehet, ti is tudjátok, hogy nem lehet.* [A barátaihoz fordul.]

Játékos hozzátartozója: *Ez marhaság!*

Játékos: *Nem!*

Műsorvezető: *A poligráf ezt mutatta ki...*

Játékos: *Tudom, tudom, hogy nem kérdőjelezhetem meg, csak valószínű, hogy önmagában ez annyira kínos kérdés, hogy az ember már a hallatán, ugye, ideges, hogy egyáltalán miért feltételezi a kérdésfeltevő ezt a kérdést.*

Műsorvezető: *„[...] sajnos tizenhat kérdésig jutottál, nagyon sajnálom, de nagyon köszönöm, hogy itt voltál.”* [A zokogó, összeomlott lányt barátai támogatják, kísérik el.]

Az alkotmánybíróági útmutatásnak megfelelően az ORTT határozat érvelése nincs tekintettel azokra a körülményekre, amelyek a műsorszolgáltató által közzétett műsorszámok készítésével vagy a szereplőkkel kötött szerződésekkel kapcsolatosak. Nem vizsgáltuk a hazugságvizsgáló készülék alkalmazásának sem a jogszerűségét, sem a megbízhatóságát, alkalmazhatóságának szakszerűségét sem, ahogy a műsorban részt vevők szerződéses hozzájárulásának jogszerűségét sem, tehát hogy informált beleegyezést adhattak-e a vizsgált esetben. Annál maradunk, hogy az Rttv. 3. § (2) bekezdése csak a műsorszám tartalmára vonatkoztatható, médiaügynben nem vizsgálható sem a műsorkészítés folyamata – a közreműködők munkajogi vagy polgári jogi szerződéseinek tartalma –, sem a műsor utóélete, a műsor esetleges büntetőjogi, polgári jogi vagy szerzői jogi következményei. Minden olyan szempontot kizártunk, amely alanyi jogokra vonatkozna.

Az Alkotmánybíróság több döntésében is értelmezte az alkotmány 54. § (1) bekezdésének oltalma alatt álló emberi méltósághoz való jog tartalmát, és ennek során kifejtette: „az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klaszszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság következetes értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog a személyiségi jogok „anyajoga”, amely a magánélet védelmét szolgáló további jogokat is magában foglal. Ilyen jogként nevesítette az Alkotmánybíróság – többek között – a magánszférához való jogot. „A magánszférához való jogot az Alkotmány konkrét, szubjektív alapjogként nem nevezi meg, de a magánélet szabadságához való jog kétségtávol az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely az ember veleszületett méltóságából ered, amelynek tehát az általános személyiségi jog – az emberi méltósághoz való jog – szubszidiárius alapja” [56/1994. (XI. 10.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság értelmezése mellett az ORTT határozat hivatkozik az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény 8. cikkének rendelkezésére is, amely önállóan nevesíti a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot. „Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.”

Az emberi személyiségnek tehát van a jog által védelve, mindenki által érinthetetlen belső magva, mivel a személyes adatokkal való rendelkezést az alkotmányos elmélet kivonta a protektív jogok köréből és önrendelkezési joggá formálta. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az ember saját személyiségét illető rendelkezési szabadsága, azaz önrendelkezési joga – amint az az alkotmányos elméletben mára Magyarországon is uralkodó felfogás lett – szerződéssel nem szüntethető meg. „Az Alkotmány 59. §-ában biztosított személyes adatok védelméhez való jognak eszerint az a tartalma, hogy mindenki maga rendelkezik személyes adatainak feltárásáról és felhasználásáról. Személyes adatot felvenni és felhasználni tehát általában csakis az érintett beleegyezésével szabad; mindenki számára követhetővé és ellenőrizhetővé kell tenni az adatfeldolgozás egész útját, vagyis mindenkinek joga van tudni, ki, hol, mikor, milyen célra használja fel az ő személyes adatát” [15/1991. (IV. 13.) AB határozat].

Mindezeket figyelembe véve *Az igazság ára* című műsor tartalmát vizsgálva az ORTT-határozat megállapította: a műsorszolgáltató által „pszichológiai játéknak” nevezett sorozat alkotmányértő üzenete azt közvetíti, hogy az emberi személyiségnek nincsen integráns, érinthetetlen tartománya, az ember átlátszóvá alázható. A műsorban részt vevők a magánélet legbensőbb körének feltárására pénznyeremény elérése érdekében vállalkoznak, így a műsor azt az üzenetet hordozza, hogy a magánszféra és az emberi méltóság nem sérthetetlen, anyagi érdekből nyilvánossá tehető, konzumálható.

A műsor – amelynek több korábbi külföldi verzióját is jogi botrányok sora kísérte, például az egyik dél-amerikai változatában élő adásban ismerte be az általa elkövetett emberölést az egyik játékos – azt az elvárást támasztja szereplőivel szemben, hogy a megnyerhető pénzösszegért cserében testi és lelki azonosságuk előre meghatározatlan legbensőbb részét tegyék hozzáférhetővé a nyilvánosság számára. A játékosok, a kérdés-felelet sorozat előrehaladtával, mivel a kérdések egyre bensőbb titkokra irányulnak, mintegy csúszós lejtőre kerülve önrendelkezési joguk végső maradékát is elveszí-

tik. A műsor résztvevői olyan helyzetbe kerülhetnek, amelyben különleges személyes adataik feletti ellenőrzésük megszűnik, akár még a válasz esetleges megtagadása esetén is (hiszen mivel pénzért vállalták előzetesen az önfeladást, még a nagy összeget veszni hagyó válaszmegtagadást is a kérdésben megfogalmazott állítás beismerésének fogja tekinteni a néző), ez pedig elzárja a személyiség teljes feladása előtti menekülési utakat. Ez önmagában is összeegyeztethetetlen az emberi méltóság, a magánélet tiszteletben tartása mindenkire kiterjedő kötelezettségével. [Megjegyzem, hogy a határozat az Rttv. 5/B. § (3) bekezdésének vizsgálata során egyéb médiajogi jogsértést is megállapított és a korhatár besorolását is jogsértőnek találta, ennek bemutatása azonban, mivel tárgyunktól távolabb esik, itt szükségtelen.]

Az igazság ára című műsor egész jellege, alapkonceptiója, nézőpontja súlyosan sértette a magánszféra sérthetetlenségét, az információs önrendelkezés és az emberi méltóság feltétlen tiszteletének az alkotmány 54. §-ában és 59. §-ában meghatározott alkotmányos követelményeit, ezáltal pedig az Rttv. 3. § (2) bekezdésének rendelkezését.

AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGVÉDELMI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ERŐSÍTÉSE

AZ EU ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGÉNEK ÚJ JELENTÉSEI

Az Európai Unió 2007-ben létrehozott Alapjogi Ügynöksége (*EU Fundamental Rights Agency*, FRA) az unió tanácsadó szerve. Feladata információk és adatok gyűjtése az EU polgárainak alapvető jogaival kapcsolatban, ezzel összefüggő tanácsadás az uniós intézmények számára, kapcsolattartás a civil társadalommal, valamint az alapjogi tudatosság növelése az uniós polgárok körében. Az ügynökség által monitorozott főbb alapjogi témák a következők: rasszizmus és xenofóbia, diszkrimináció, áldozatvédelem, gyermekjogok, menedékjogi ügyek, állampolgári részvétel, adatvédelem, a független bírósághoz való hozzáférés.

A 2010. évi Európa-nap alkalmából az ügynökség május 7-én négy újabb jelentését mutatta be székelylén, Bécsben, egy egész napos konferencia keretében. A konferencia több mint száz résztvevője között volt Nikoforos Diamadourous, az Európai Unió ombudsmanja, Peter Hustinx európai adatvédelmi biztos, Gál Kinga, az Európai Parlament alapjogokkal foglalkozó bizottságának alelnöke, és természetesen Morten Kjærum, az Alapjogi Ügynökség igazgatója. Magyarországot az Egyenlő Bánásmód Hatóság, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, az adatvédelmi biztos munkatársai, valamint Halmai Gábor, az ügynökség igazgató tanácsának magyar tagja és Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa képviselte.

A négy jelentés fontosabb megállapításai a következők:

1. *A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények az EU tagállamaiban* címet viselő jelentés, amelynek összefoglalóját a Fundamentum e száma közli, bemutatja az EU tagországaiban működő tizenhat akkreditált emberi jogi intézményt, amelyek közül négy (a belga, a holland, a szlovák és az angol) egyben egyenlő bánásmód hatóságként is működik. Ezeknek a kormányoktól független intézményeknek a legfontosabb funkciója az emberi jogok nemzetközi standardjainak közvetítése nemzeti szintre. Az ENSZ szakosított intézménye – kérelmekre – az úgynevezett Párizsi Alapelvek szem előtt tartásával törvényes felhatalmazásuk, jól körülhatárolható mandátumuk,

anyagi és szervezeti függetlenségük, a civil társadalommal való kapcsolatuk alapján három akkreditációs fokozatba sorolja e szervezeteket. „A” kategóriájú akkreditációt csak a spanyol, a lengyel és a portugál intézmény érdemelt ki. A jelentés Magyarország esetében a négy ombudsmanról és az Egyenlő Bánásmód Hatóságról tesz említést, amelyek egyike sem nyerte el még a „C” típusú akkreditációs besorolást sem. Ilyen irányú kérésük esetén feltehetően megkaphatnák a három akkreditációs fokozat valamelyikét, amellyel növekedne legitimációjuk a globális emberi jogi szervezeti rendszerben. A posztkommunista országok közül a nemzeti testületek Lengyelországban, Romániában, Szlovákiában és Szlovéniában már elnyerték az akkreditációt.

2. *Az Adatvédelem az EU-ban: a nemzeti adatvédelmi hatóságok feladatai* című jelentés megállapítja, hogy az EU úttörő szerepet játszik az adatvédelem terén, ami megerősítést nyert azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés nyomán kötelezővé vált Alapjogi Karta önálló alapjogként kezeli a személyes adatok védelmét. Ugyanakkor az Eurobarometer 2008 februári adatai szerint tíz megkérdezettből hét nem tudott arról, hogy országában működik adatvédelmi hatóság. Az EU-tagállamok átlagában a megkérdezettek 13 százalékának volt már kapcsolata saját nemzeti adatvédelmi hatóságával. (Az egyik szélső érték Ausztria, mindössze 1 százalékkal, a másik Olaszország 41 százalékkal.) A jelentés különösen problematikusnak tartja az adatvédelem helyzetét a nemzetbiztonság, az egészségügy és a videós megfigyelő rendszerek vonatkozásában.

3. *Az EU polgárainak jogtudatossága az egyenlő bánásmód intézményekkel kapcsolatban* című jelentés az ügynökség megbízásából a huszonhét uniós tagországban összesen 23.500 bevándorló és etnikai kisebbséghez tartozó körében végzett interjúk eredményein alapszik. A felmérés talán legmegrázóbb adata, hogy tíz megkérdezettből hét nem tudott arról, hogy létezne törvény, amely tiltja a diszkriminatív beléptetést az üzletekbe, éttermekbe, klubokba. Csak minden negyedik válaszoló tudta, hogy antidiszkriminációs szabályok tiltják a munkahelyeken,

a szolgáltatások és a lakhatás terén a faji és etnikai alapú megkülönböztetést. A válaszolóknak mindössze 16 százaléka tudott megnevezni olyan intézményt, amely segítséget nyújt hátrányos megkülönböztetés esetén. Arra a kérdésre pedig, hogy a megtörtént diszkriminációs eseteket miért nem jelentik, a megkérdezettek 63 százaléka azt válaszolta: „úgysem történne semmi”.

4. A negyedik jelentés az EU faji egyenlőségről szóló irányelvének (2000/43/EC) hatását vizsgálja a munkaadói és munkavállalói szervezetek szemszögéből. A 344 meginterjúvott munkáltató, illetve szakszervezeti vezető körében általános volt a félreértés, hogy az irányelv csak a bevándorlókra vonatkozik, nem pedig mindenkire. Francia és dán szakszervezeti vezetők megítélése szerint a munkahelyeken a nemi egyenlőség érdekében tett lépések könnyebben elfogadhatók, mint a faji diszkrimináció megakadályozása. A romákkal szembeni hátrá-

nyos megkülönböztetést sok munkaadói szervezet és szakszervezeti vezető egyáltalán nem is sorolja a hátrányos megkülönböztetés körébe. A szociális partnerek több országban, például Németországban, az Egyesült Királyságban és Cipruson gyakran rendkívül kritikusak voltak a nemzeti egyenlő bánásmód hatóságokkal szemben.

A négy jelentésről folytatott színvonalas vitában felmerült, vajon az EU polgárai mennyiben tekintik magukénak az unió jelenlegi alapjogvédelmi rendszerét, illetve vajon abban milyen változást idéz elő a Lisszaboni Szerződés két fő alapjogi következménye: az Alapjogi Karta kötelezővé válása és az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A kérdés magyar vonatkozása: vajon mivel tud mindehhez hozzájárulni a hamarosan elkövetkező magyar elnökség?

NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYEK AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE JELENTÉSÉNEK ÖSSZEFOGLALÓJA*

Tizenegy EU-tagállamban (Bulgária, Csehország, Észtország, Olaszország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Finnország és Svédország) nincs olyan emberi jogi szervezet, amely a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények (*National Human Rights Institution*, NEJI) Nemzetközi Koordinációs Bizottságának (*International Coordinating Committee of NHRIs*, NKB) akkreditációs státuszával rendelkezik. Ugyan ezekben a tagállamokban is létezhetnek olyan független közintézmények, amelyek az emberi jogokkal foglalkoznak, de különböző okoknál fogva nem akarták akkreditáltatni magukat vagy már nincs akkreditációjuk. További öt EU-tagállam (Ausztria, Belgium, Hollandia, Szlovákia, Szlovénia) csak B-státuszú nemzeti emberi jogi intézménnyel rendelkezik, míg a román NEJI-nek C-státusza van. A keretes írás felsorolja az akkreditált NEJI-vel rendelkező tagállamokat, valamint azokat, amelyekben egyéb szervezetek működnek, amelyek közül egyik sem akkreditált NEJI. Az alábbiakban áttekintést adunk arról, milyen területeket fednek le a működő testületek azokban az EU-tagországokban, amelyek nem rendelkeznek A-státuszú NEJI-vel, és felvázoljuk az e testületek közötti koordinációt is. Ezt követően az A-státuszú NEJI nélküli országokban fennálló helyzetet fogjuk összevetni azon országokéval, amelyek nem rendelkeznek ilyen intézménnyel.

A-STÁTUSZÚ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY NÉLKÜLI ÁLLAMOK

Ausztriában az emberi jogi szervezetek széles választéka működik. Ezek különböző mértékben függetlenek és az emberi jogok szerteágazó területeit fe-

dik le (például a jó közigazgatáshoz, a diszkriminációmentességhez, a magánélet tiszteletben tartásához való jog és az adatvédelem), illetve konkrét rászoruló csoportokkal (például rokkant vagy fogvatartott személyek) foglalkoznak. Az Emberi Jogi Tanácsadói Testületnek (*Menschenrechtsbeirat*) például – amelyet 1999-ben hoztak létre a rendőrségi létesítmények fogdáiban fennálló körülmények, valamint annak vizsgálatára, hogy a bűnüldözési hatóságok tiszteletben tartják-e az emberi jogokat – nincs felhatalmazása arra, hogy a belügyminisztérium hatáskörén kívül eső fogvatartási intézményeket megfigyelje. A más (igazságügyi, honvédelmi, egészségügyi) minisztériumok felügyelete alá tartozó létesítményekben fogvatartottak jogai biztosításán való örködés egyetlen független közintézmény feladatkörébe sem tartozik, ahogy a bevándorlók és menekültek gazdasági és kulturális jogainak felügyelete sem. Abban az esetben viszont, ha a bevándorlók és a menekültek idegenrendészeti őrizetben vannak, az Emberi Jogi Tanácsadó Testület hatáskörébe tartoznak.

Belgiumban kevesebb független szervezet van, amelyek hatásköre konkrét emberi jogi területekre korlátozódik (például a hátrányos megkülönböztetés elleni védelem és az egyenlőséghez való jog különböző rászoruló csoportok tekintetében, ideértve a fogyatékkal élőket, valamint a szexuális orientáción alapuló diszkriminációt; az idegenek jogai, a bevándorlók integrációja, emberkereskedelem; a gyermekek jogai; a magánélet védelme). Ezek a testületek különböző szinteken működnek (szövetségi szinten, a flamand közösségi és a flamand régió szintjén, a francia közösség és a vallon régió szintjén). Hiányosság mutatkozik a fogyatékkal élő személyek jogainak felügyelete terén, bár az egyenlő bánásmód testület, az Esélyegyenlőségi és Rasszizmusellenes Központ (NKB B-státusz) a diszkriminációtíltalom

* European Union Agency for Fundamental Rights: *National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I. 2010*; http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf.

szempontjából lefedi ezt a csoportot. Nincs specializált testület annak ellenőrzésére, hogy tiszteletben tartják-e a gazdasági, szociális és kulturális jogokat, illetve a fogvatartottak jogait.

Hollandiában a nemzeti ombudsman széles körű mandátummal rendelkezik és felhatalmazással bír arra, hogy a közigazgatás tevékenységével és mulasztásaival foglalkozzon¹ (például a diszkrimináció tilalma, a kommunikáció titkossága, az otthon és a magánélet tisztelete, a jogellenes szabadságmegfosztás tilalma). Az Egyenlő Bánásmód Bizottság (NKB B-státusz) hatáskörébe tartozik a fogyatékosok vagy kor alapján történő diszkrimináció vizsgálata. Egyéb testületek olyan területekre összpontosítanak, mint a magánélet tiszteletben tartásához való jog vagy az adatvédelem (Adatvédelmi Hatóság), valamint az emberi jogok a külpolitika vonatkozásában (Külügyi Tanácsadói Testület). Nincs olyan szerv, amely lefedné a gazdasági, szociális és kulturális jogokat, a diszkrimináció tilalmán kívül a fogyatékkal élő személyek jogait, valamint a gyermekek jogait, bár előkészületi fázisban van a „gyermekek ombudsmanja” elnevezésű intézmény. A fogyatékkal élő személyekkel ugyanakkor a Holland Tanács a Krónikus Betegéért és Fogyatékosokért (*Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad*) foglalkozik, a fiatalok vonatkozásában pedig működik a Nemzeti Ifjúsági Monitor.

Szlovéniában az emberi jogi ombudsmantól (NKB B-státusz) eltekintve² csak a diszkrimináció tiltása/egyenlőség (az egyenlőség elvének védelmezője) és a személyi adatok védelmének (információs biztos) területe van lefedve. Nincs testület arra a célra, hogy (a diszkriminációtól való védelemtől eltekintve) kifejezetten a fogyatékkal élőket, a gazdasági, szociális és kulturális jogokat vagy a fogvatartottak jogait védje.

Szlovákiában a jó közigazgatáshoz való jogot felügyelő ombudsman mellett az Emberi Jogok Országos Központja (NKB B-státusz) a diszkriminációtilalom (a fogyatékkal élők vonatkozásában is) és az általános emberi jogok (beleértve a gyermekek, bevándorlók és menekültek jogait) területén bír kompetenciákkal.³ Az intézményt létrehozó törvény azonban homályosan fogalmaz („szolgáltatások nyújtása az emberi jogok területén”), anélkül, hogy a tevékenységi kör részleteit kifejtene. A Jogsegély Központ nem foglalkozik kifejezetten emberi jogokkal. Nincs más intézmény, amely egyéb fontos területekkel, például a fogvatartottak jogaival foglalkozna.

Romániában viszonylag korlátozott feladatkörrel rendelkeznek az olyan szervezetek, mint az ombudsman, a Diszkrimináció Elleni Küzdelem Országos Tanácsa vagy a Személyes Adatok Használatát Felügyelő Országos Hatóság. Az ombudsman megvédhet egyéni jogokat a hatóságokkal szemben (beleértve a fogvatartott személyek jogait). A Román Emberi Jogok Intézete (NKB C-státusz) viszonylag általános emberi jogi mandátummal rendelkezik, amely nincs leszűkítve meghatározott témakörökre.⁴ Egyéb közintézmények konkrét emberi jogi területeken nyújtanak védelmet: diszkriminációtilalom, a fogyatékkal élők, a gyermekek, a kisebbségek (például románok), az emberkereskedelem áldozatainak jogai vagy a magánélethez való jog. Azonban csak az ombudsmanon kívül említett két szervezet rendelkezik viszonylag nagyfokú függetlenséggel, az egyéb testületek különböző minisztériumoknak vannak alárendelve.

Bulgáriának van ombudsmanja és egyenlő bánásmód testülete is (a Diszkrimináció Elleni Védelem Bizottsága). A gyakorlatban az ombudsman intézménye nem fedi le megfelelőképpen a kisebbségek (különösen a románok) védelmével kapcsolatos kérdéseket, de számos más konkrét emberi jogi területet sem. Ennek megfelelően proaktívabbnak és hatékonyabbnak ítélik a mindenféle diszkriminációs kérdéssel foglalkozó egyen-

lőségi testületet a kiszolgáltattott csoportok védelmére, mint az ombudsmant. Nincs független szervezet, amely a bevándorlók vagy menekültek, illetve a fogyatékkal élő személyek jogaival foglalkozna vagy a gazdasági, szociális és kulturális jogok tiszteletben tartását felügyelné. A fogvatartott személyek és a gyermekek jogainak védelmére időnként kiterjed az ombudsman tevékenysége.

Cipruson a jó közigazgatáshoz, a diszkriminációtól való védelemhez, valamint a magánélethez való (adatvédelmi) jogok és a gyermekek jogai védelmét különböző testületek fedik le. Az emberi jogok védelmét korlátozza, hogy az egyenlő bánásmód testületet integrálták a közigazgatási biztos (ombudsman) intézményébe, így nem rendelkezik saját költségvetéssel és munkatársakkal. Egyes területeket, például a fogyatékkal élő személyek, a fogvatartottak és a menekültek jogainak érvényesítését, egyetlen illetékes testület sem felügyeli. Bár az Emberi Jogok Védelmének Nemzeti Intézete megbízása szerint az emberi jogok védelmét kezdeményezően hivatott elősegíteni, függ a kormánytól, nincs törvényes keret

KÜLÖNÖSEN A HIÁNYZÓ KOORDINÁCIÓ VEZET A KÜLÖNBÖZŐ ÁLLAMI TESTÜLETEK EGYMÁST RÉSZBEN ÁTFEDŐ MANDÁTUMÁHOZ. EZÁLTAL EGYES TERÜLETEK ELHANYAGOLÁSÁHOZ. EZ KOMOLY AKADÁLYA AZ EMBERI JOGOK HATÉKONY VÉDELME-NEK.

a működésére, munkáját korlátozza az erőforrások hiánya. Az emberi jogok védelmére hivatott intézményrendszer egyik hiányossága, hogy nincs szisztematikus egyeztetés a civil társadalommal.

Csehországban a közösségi jogvédő (ombudsman) eredeti mandátuma a hivatali visszaélések területére korlátozódik. 2006 óta azonban lehetőség van az egyéni panaszok felülvizsgálatára, és a tevékenység része lett a büntetés-végrehajtási intézetek rendszeres preventív jellegű meglátogatása (ez a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetésről szóló 1984. évi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének [Optional Protocol to the Convention Against Torture, OP-CAT] értelmében létrehozott Nemzeti Megelőző Mechanizmus (National Prevention Mechanism, NPM)). Az ombudsman egyenlőségi testületi kapacitása révén új hatásköröket is kap,⁵ részben lefedve a fogyatékkal élők, a bevándorlók és a gyermekek jogait. Mindazonáltal hiányoznak az olyan testületek, amelyek kezdeményező jellegű emberi jogi megközelítést tanúsítanak a rászoruló csoportok védelme terén.

Észtországban független közintézmények foglalkoznak a hivatali visszaélésekkel (igazságügyi kancellár), a diszkrimináció-ellenességgel (a nemzeti egyenlőség és egyenlő bánásmód biztosa) és az adatvédelemmel (Észt Adatvédelmi Felügyelőség). Az ezen intézmények közti hivatalos koordinációs mechanizmus hiányának ellenére sor kerül nem hi-

vatalos információcserére, és egyenlőségi, valamint az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos kérdésekben az igazságügyi kancellár köteles együttműködni más intézményekkel. Az igazságügyi kancellár emellett az OP-CAT nemzeti megelőző mechanizmussal is felel, és előre be nem jelentett helyszíni látogatásokat tesz börtönökben, fogvatartási létesítményekben, pszichiátriai és egyéb gyógyintézetekben, katonai egységeknél stb. Nincs azonban közintézmény, amelynek a fogyatékkal élő személyek, a bevándorlók, a menekültek vagy a gyermekek jogainak érvényre juttatása lenne a feladata.

Finnországban a legtöbb tematikus terület le van fedve, bár nincs független NEJI, és a jelenlegi struktúra töredezett volta gátolja az emberi jogok védelmét. A parlamenti ombudsman mellett négy szakosodott ombudsman van, akik a nemek közötti egyenlőségre, a gyermekekre, az etnikai diszkriminációra és az adatvédelemre fókuszálnak. Ezen túlmenően egyes minisztériumokban működnek szakosodott tanácsadói testületek, például az Emberi Jogok Tanácsadó Testülete (a külügyminisztériumon belül), a Romaügyek Tanácsadó Testülete és az Egyenlőségi Tanács a Nemek Közötti Egyenlőségért. Az Országos Diszkriminációs Törvényszék pedig független bíróság, amely etnikai alapú diszkriminációs eseteket vizsgál ki (kivéve a foglalkoztatással kapcsolatos diszkriminációt). Az emberi jogokkal foglalkozó tudományos intézetek is ellátnak bizonyos feladatokat,

NEJI-K AZ EU TAGÁLLAMAIBAN

NKB státusszal rendelkező NEJI-k

Ausztria (B-státusz) *Ombudsman Tanács*
Belgium (B-státusz) *Esélyegyenlőségi és Rasszizmusellenes Központ*
Dánia (A-státusz) *Dán Intézet az Emberi Jogokért*
Nagy-Britannia (Egyesült Királyság) (A-státusz) *Egyenlőség és Emberi Jogi Bizottság*
Észak-Írország (Egyesült Királyság) (A-státusz) *Észak-Írországi Emberi Jogi Bizottság*
Skócia (Egyesült Királyság) (A-státuszra felterjesztve) *Skót Emberi Jogi Bizottság*
Franciaország (A-státusz) *Nemzeti Konzultációs Emberi Jogi Bizottság*
Görögország (A-státusz) *Nemzeti Bizottság az Emberi Jogokért*
Hollandia (B-státusz) *Egyenlő Bánásmód Bizottság*
Írország (A-státusz) *Ír Emberi Jogi Bizottság*
Luxemburg (A-státusz) *Konzultatív Emberi Jogi Bizottság*
Lengyelország (A-státusz) *a polgárjogok védelmének biztosa*
Németország (A-státusz) *Német Emberi Jogi Intézet*
Portugália (A-státusz) *Ombudsmani Hivatal*
Románia (C-státusz) *Román Intézet az Emberi Jogokért*
Szlovákia (B-státusz) *Szlovák Nemzeti Központ az Emberi Jogokért*
Szlovénia (B-státusz) *emberi jogi ombudsman*
Spanyolország (A-státusz) *ombudsman*

amelyek jellemzően az NEJI-khez tartoznak, például a kormányzati hivatalok által megrendelt emberi jogi kutatásokat végeznek és szakértői véleményeket készítenek a törvénytervezetek kapcsán.

Olaszországban a faji és etnikai hovatartozás alapján történő diszkrimináció (ideértve a roma, a szinti és a nomád közösségek jogait)⁶ és a magán-élethez való jog (személyes adatok védelme) területeit független közintézmények kezelik. A fogyatékkal élő személyek, a bevándorlók és a gyermekek jogaival nem foglalkozik közvetlenül olyan intézmény, amelynek megbízatása a kezdeményező megközelítésre is kiterjed; ezekkel részben az egyenlőségi testületre tartoznak.

Lettországban az ombudsman intézménye fontos emberi jogi szervezet. A hivatal négy osztályból áll: emberi jogok (polgári és politikai jogok, szociális és gazdasági jogok, büntetőjog); a diszkrimináció megelőzése (mint a faji egyenlőség irányelv követelményeinek eleget tevő egyenlőségi testület);⁷ a gyermekek jogai; a jó kormányzás.⁸ Az ombudsman zárt intézményeket is meglátogathat. Az emberi jogi osztály egyéni panaszokra összpontosít, különösen a tisztességes eljáráshoz és a magánélethez való jogra, valamint a szociális biztonsággal kapcsolatos és lakhatási ügyekre. Bár munkája elvileg kiterjed a rászoruló csoportok védelmére, például a fogyatékkal élők, a bevándorlók, a menekültek és a gyermekek jogaira, az ombudsman nem folytat kezdeményező tevékenységet az ő jogaik védelmének érdekében.

Litvániában a jó közigazgatás (seimas ombudsmanok), az egyenlőséghez való jogok (esélyegyenlőségi ombudsman) és a gyermekek jogai (gyermekek ombudsmanja) területe van lefedve. A seimas ombudsmanjai inkább reaktívak, mint kezdeményezők (és megelőzők) az emberi jogok megközelítése terén. Hasonlóképp nincsenek olyan testületek, amelyek kezdeményezően közelítenék meg a fogyatékkal élő személyek, a bevándorlók és a menekültek jogainak védelmét. Az egyéb intézmények közé tartozik az Állami Adatvédelmi Felügyelet és a Jogi Intézet (az emberi jogi kérdések kutatása és monitoringja).

Máltán szakosodott testületek foglalkoznak olyan területekkel, mint a gyermekek jogai, az egyenlőség, a nemi, faji vagy etnikai alapon történő diszkrimináció felszámolása, a fogyatékkal élők jogai, a diszkrimináció tiltása a foglalkoztatás területén és a véleménynyilvánítás szabadsága. Nincs intézmény, amely a bevándorlók vagy menekültek jogaival külön foglalkozna, és nincs illetékes szervezet a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén sem. Az egyetlen intézmény, amely széleskörűen értelmezett emberi jogi testületként működik, az ombudsman, amely többek között a hivatalos visszasságokra vonatkozó panaszokat vizsgálja. Egyéb intézmények: a gyermekek biztosa, a Nemzeti Bizottság a Fogyatékkal Élő Személyekért és a Nemzeti Bizottság a Férfiak és a Nők Közti Egyenlőség Elősegítéséért.⁹

Magyarországon külön-külön ombudsman felelős az állampolgári jogokért, a nemzeti és etnikai ki-

NKB-státusszal nem rendelkező NEJI-k

Bulgária *parlamentáris ombudsman (közösségi védnök); Diszkrimináció Elleni Védelem Bizottsága*
Ciprus *közigazgatási biztos (ombudsman); Emberi Jogok Védelmének Nemzeti Intézete (ETHNOPAD); Bizottság a Gyermekek Jogaiért; adatvédelmi biztos*
Csehország *közösségi jogvédő / ombudsman; Személyi Adatok Védelmének Hivatala*
Észtország *Észt Emberi Jogi Intézet; igazságügyi kancellár; nemi egyenlőség biztos; Adatvédelmi Felügyelőség*
Finnország *parlamenti ombudsman; egyenlőségi ombudsman; kisebbségi ombudsman; gyermekek ombudsmanja; adatvédelmi ombudsman; Emberi Jogok Tanácsadó Testülete*
Lettország *Ombudsmani Hivatal; Adatvédelmi Felügyelőség*
Litvánia *seimas ombudsmanok; esélyegyenlőségi ombudsman; gyermekek ombudsmanja; Állami Adatvédelmi Felügyelet*
Magyarország *adatvédelmi biztos; jövő nemzedékek országgyűlési biztosa; nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa; állampolgári jogok országgyűlési biztosa; Egyenlő Bánásmód Hatóság*
Málta *Nemzeti Bizottság a Férfiak és a Nők Közti Egyenlőség Elősegítéséért; Ombudsmani Hivatal; Gyermekek Biztosának Hivatala; Nemzeti Bizottság a Fogyatékkal Élő Személyekért; Adatvédelmi Biztos Hivatala*
Olaszország *Faji Diszkrimináció Ellenes Nemzeti Hivatal; Adatvédelmi Hatóság*
Svédország *egyenlőségi ombudsman; parlamentáris ombudsmanok / igazságügyi ombudsmanok; a gyermekek ombudsmanja; Svéd Adatfelügyeleti Tanács*

sebbségek jogaiért, az adatvédelemért és a környezetvédelmi, illetve a jövő nemzedékeket megillető jogokért. A diszkrimináció tilalmával az Egyenlő Bánásmód Hatóság foglalkozik, amely a kisebbségi ombudsmannal is együttműködik. A Független Rendészeti Panasztestület a rendőrség és a határőrség által elkövetett jogsértéseket és mulasztásokat vizsgálja, ha azok a rendőrségről szóló törvényben foglalt alapvető jogokat érintik, például személyazonosság ellenőrzése, fogvatartási intézkedések, fizikai erő, megbilincselés, löfegyver használata. A vizsgálat alapján a panasztestület javaslatot tesz az országos rendőrfőkapitánynak, aki döntést hoz az egyéni panaszról, ám a panasztestület javaslatától csakis részletes indoklással térhet el. Vannak egymást átfedő kompetenciák (különösen az általános ombudsmannal, de a kisebbségi és az adatvédelmi ombudsmannal is), de a törvény nem kínál feloldást a kompetenciák ütközésére. Míg az általános és a kisebbségi ombudsman csak a közhivatalok által elkövetett jogsértéseket vizsgálhatja, az adatvédelmi és a zöld ombudsman magánentitások vonatkozásában is felléphet. A fogyatékkal élők és a gyermekek jogainak érvényesülését ugyan nem felügyeli külön testület, de e feladatkört részben fedi az általános ombudsman és az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenysége.

ÖSSZEHASONLÍTÁS: A-STÁTUSZÚ NEJI-VEL RENDELKEZŐ ÉS ANÉLKÜLI ORSZÁGOK

Az A-státuszú NEJI-vel nem rendelkező EU-tagállamok általában különféle, jelentősen eltérő mandátumú testületekkel rendelkeznek. E testületek munkájukat egy konkrét témára, konkrét jogra, konkrét célcsoportra vagy egy konkrét funkcióra összpontosítják. Majdnem minden országban létezik az ombudsman intézménye, amely általában a hivatali visszasságokat vizsgálja és rendszerint inkább reaktívan közelíti meg az emberi jogok védelmét és elősegítését.

Mi több, e testületek a párizsi alapelvek¹⁰ által megkövetelt funkciók csak egy részét látják el, és nem rendelkeznek az ott előírt széles körű emberi jogi mandátummal, így például hiányosság, hogy az egyéni panasz eljárások kizárólag a jó közigazgatáshoz való jog, illetve a diszkriminációmentességhez/egyenlőséghez való jog tekintetében biztosítanak jogorvoslatot; monitoring és a nemzetközi szerződések elősegítése és ismertségének növelése pedig kizárólag a gyermek jogainak vonatkozásában valósul meg. Sok esetben az emberi jogok ok-

tatása és a tudatosság növelése, az emberi jogi szerződések népszerűsítése vagy a civil társadalommal történő együttműködés – amelyek mind az NEJI alaptevékenységei közé tartoznak – vagy nincsenek egyértelműen előírva az alapító dokumentumokban, vagy forráshiány miatt nem valósulnak meg. Különösen a hiányzó koordináció vezet a különböző állami testületek egymást részben átfedő mandátumához, ezáltal egyes területek elhanyagolásához. Ez komoly akadály a emberi jogok hatékony védelmének.

A föderális struktúrájú tagállamokat további koordinációs problémák is terhelik. Jelenleg csak azokat a területeket kezeli hasonló mandátummal és funkcióval bíró intézmény az összes tagállamban, amelyeket EU-s jogalkotással Európa-szerte összehangba hoztak. Ennek következményeként azokban a tagállamokban, amelyek nem rendelkeznek A-státuszú NEJI-vel, az emberi jogi védelmi rendszerek általában töredezettek, hiszen a legtöbb létező intézménynek csak szűkre szabott mandátuma van. Egyes létező testületek megbízatása elvileg lehetővé tenné a tevékenységek szélesebb skáláját, de a valóságban ezek a legalapvetőbb komponensekre korlátozódnak egyrészt az erőforrások hiánya, másrészt hatáskörük és funkcióik túlzottan szűkre szabott volta miatt. Emellett általában nincs rendszer-szintű és átfogó mechanizmus, amelynek az lenne a célja, hogy garantálja a szükséges és megfelelő szintű koordinációt a különböző emberi jogi tevékenységek között. Továbbá a fenti, röviden bemutatott testületek közül sok nem rendelkezik a szükséges mértékű függetlenséggel és pluralizmussal. Emiatt nyilvánvalóan átfogóbb megközelítésre volna szükség a nemzeti szinten működő alapjogi mechanizmusokhoz.

Ezzel szemben az A-státuszú NEJI-ket a parlament által elfogadott törvény alapján hozzák létre, hivatalos mandátummal és konkrét feladatokkal bírnak, amelyek ellátására megfelelő erőforrásokat kapnak az államtól. Az ilyen NEJI-k mandátuma jellemzően meglehetősen tág. Még akkor is, ha nem kezelnek minden tárgykört, együttműködnek más testületekkel az emberi jogok teljes körű védelme érdekében. Azért, hogy a lehető leghatékonyabban használják fel erőforrásaikat, a NEJI-k gyakran stratégiai terveket alkotnak, amelyek mentén az emberi jogok olyan területére összpontosíthatják munkájukat, amelyeket addig nem kellő mértékben vettek figyelembe vagy nem megfelelően jutattak érvényre. Ezen túlmenően a teljes mértékben akkreditált NEJI-k rendszerint szoros kapcsolatot ápolnak a civil társadalom különböző szereplőivel (ez szintén az A-státuszú besoroláshoz szükséges követelmény).

Egyes NEJI-k több különböző szereplőt képviselnek a saját struktúrájukban, ezáltal is erősítve a szervezetek közötti eszmecserét.

Az A-státuszú NEJI-k mandátuma arra kötelez továbbá – vagy oly módon értelmezik mandátumukat, hogy fel vannak hatalmazva erre –, hogy interakcióba lépjenek a nemzetközi emberi jogi rendszerrel, valamint támogassák azt a nemzeti és nemzetközi szintek összekapcsolásával, és segítséget nyújtsanak a nemzetközi követelmények nemzeti szinten történő implementációjához. Ráadásul a teljesen akkreditált NEJI-k olyan funkciókkal is rendelkeznek, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy preventív szerepet töltsenek be az emberi jogok terén. A monitoring és a kutatás, valamint a civil társadalommal ápoltság szoros kapcsolatok lehetőséget adnak számukra áttekinteni az emberi jogi helyzetet. A probléma tudatosításának növelése és az emberi jogi ismeretek terjesztése azt célozza, hogy az emberek ismerjék jogaikat, valamint a rendelkezésükre álló jogorvoslatokat. Tanácsadói tevékenységük során az NEJI-k figyelmesebbé teszik az állami szereplőket az emberi jogi kérdések iránt. Az NEJI-k megelőző funkcióit tovább erősíti az a megbízatásuk, hogy együttműködjenek a nemzetközi emberi jogi rendszerrel.

Több olyan EU-tagállam, amely pillanatnyilag nem rendelkezik A-státuszú NEJI-vel, mérlegeli annak létrehozását. Így például Hollandia kötelezte magát arra, hogy kibővíti a már létező Egyenlő Bánásmód Bizottság mandátumát, amivel 2011-ig egy teljes körű NEJI-t létesíthet. Olaszországban a képviselőház 2007 áprilisában elfogadott egy törvénytervezetet, bár azt a szenátus még nem hagyta jóvá. Finnországban 2009-ben bizottságot hoztak létre a leendő NEJI részleteinek kidolgozására. Belgiumban is tervezik egy NEJI létrehozását.

Kétségtelen, hogy egy NEJI-nek nem a már létező emberi jogi testületek munkáját kellene másolnia, illetve nem cél az eleve szűkös költségvetési erőforrások elvonása egy újabb intézmény létrehozásával. Egy felállítandó NEJI-nek inkább támogatnia és összekötnie kellene a már létező emberi jogi munkát azáltal, hogy koherens, koordinált és átfogó megközelítést kínál az emberi jogok elősegítése és védelme céljából. Emellett más testületek tapasztalataiból is profitálnia kellene.

Ezt oly módon lehetne elérni, hogy képviselőket biztosítsanak e szervezeteknek az NEJI-ben, illetve hogy az e testületek közötti koordinációt egy átfogó mandátummal bíró NEJI biztosítja.¹¹

Fordította: Győri Gábor

JEGYZETEK

1. A holland jelentés szerint a nemzeti ombudsmanról szóló törvény azt írja elő, hogy a hivatal felülvizsgálhatja a „végrehajtó hatalom, pontosabban a minisztériumok, a helyi önkormányzatok, a rendőrség és egyéb *bestuursorganen* [közigazgatási szerv] magatartását, ha ezek nem lettek kifejezetten kivéve” a vizsgálható szervezetek köréből.
2. A szlovén jelentésben a következő olvasható: „az ombudsman feladatát tágran értelmezve úgy határozták meg, hogy kiterjed az összes alapvető emberi és szabadságjog védelmére minden olyan ügyben, amelynek részesei az állami vagy helyi hatóságok.”
3. A szlovák jelentés szerint „a központ eleget tesz minden kötelességnek az alapvető emberi és szabadságjogok területén, beleértve a gyermekek jogait. A központ misszióját 2004-ben jelentősen kibővítette az antidiszkriminációs törvény, amikor új definíciókat és konkrét feladatokat adott a törvényhez. Azóta a központnak végre kell hajtania feladatait az általános emberi jogok védelmének tekintetében, valamint a diszkrimináció elleni küzdelem egyes területein.”
4. Az intézmény alapító dokumentumaira utaló nemzeti jelentés szerint az intézmény fel van hatalmazva „az emberi jogok általános népszerűsítésére, az azzal kapcsolatos pontosabb ismeretek terjesztésére, valamint az emberi jogi kérdésekről, különösen azok európai országokban történő érvényre juttatásáról szóló ismeretek terjesztésére”. Az intézetnek „nagyon általános és széles körű mandátuma van az emberi jogi kérdések tekintetében”, de „korlátozva van [...] e mandátum gyakorlására vonatkozó eszközök tekintetében”. (Így például nem dolgozhat fel egyéni kérelmeket és nem „járhat közben aktívan az emberi jogok konkrét ügyekben történő érvényesítése érdekében”).
5. 2009. júniusában a cseh parlament képviselőháza megszavazta a cseh elnök vétőját a antidiszkriminációs törvény kapcsán. A törvény egyúttal létrehozta a közösségi jogvédőt mint új diszkriminációellenes testületet. A cseh jelentés arra is kitér, hogy a bíróságokra és bírákra vonatkozó törvény, amely 2008 októberében lépett életbe, az ombudsmannak felhatalmazást ad arra, hogy „fegyelmi eljárás elindítását indítványozza a bíróságok elnökei és elnökhelyettesei ellen”.
6. A Faji Diszkriminációellenes Nemzeti Hivatal feladata az olyan cselekmények megakadályozása és elítélése, amelyek „többszörös diszkriminációs hatást váltanak ki”, a diszkriminatív helyzetek megszüntetése; pozitív megmozdulások, például a képzések népszerűsítése; valamint az egyenlő bánásmód elve hatékony alkalmazásának felügyelete. Döntései azonban nem bírnak kötelező erővel. Az olasz jelentés utal arra, hogy erőteljesebb jogosítványok kellenének a köz-

- benjárás terén, valamint hatékonyabb vizsgálati felhatalmazásokra és megfelelő éves finanszírozásra lenne szükség. Továbbá a mandátum korlátozva van a faji és etnikai alapú diszkrimináció elleni harcra.
7. A lett jelentés szerint ennek az osztálynak kellene betöltenie a „2000/43/EC számú faji egyenlőség irányelv által kijelölt intézmény szerepét. Ám [...] a gyakorlatban csak egy osztály az Ombudsmani Hivatalon belül, nem egy külön intézmény, és nem az osztály vezetője, hanem az ombudsman felel hivatalosan a munkájáért, az ombudsman mandátumának egyéb területeivel együtt. A Diszkrimináció Megelőzése osztály lefed bármilyen alapon történő diszkriminációt, és a beérkezett panaszok, valamint saját kezdeményezése alapján indít vizsgálatokat.,,
 8. A lett jelentésben foglaltak alapján ez az osztály „azáltal, hogy minden esetben megvizsgálja az arra vonatkozó panaszokat, hogy az állam, az önkormányzati intézmények vagy egyes tisztviselők állítólag nem látták el a feladataikat a törvény által meghatározott módon, egy olyan funkciót tölt be, amely ezelőtt nem tartozott sem a NEJI, sem egyéb intézmény hatáskörébe. Egy jó kormányzásért felelős osztály létrehozása némileg csökkenthetné a Közigazgatási Bíróság terhelését; az ombudsman javaslatai azonban nem bírnak kötelező erővel, ezért ezen osztály munkájának gyakorlati hatása egyes esetekben még mindig nem világos.”
 9. A máltai jelentés a következőket írja: „Feladatuk, hogy biztosítsák az egyenlő bánásmód követelményének tiszteletben tartását a társadalom különböző szektoraiban. Bár rendelkeznek vizsgálati felhatalmazással (nemcsak a hatóságok, hanem magánszemélyek cselekményeit is felülvizsgálhatják), szerepük inkább ismeretterjesztő, abból a célból, hogy egyenlőséget teremtsenek a társadalmon belül. Vizsgálati funkcióik és jogorvoslati hatáskörük inkább korlátozott. [...] E bizottságok általában a rendőrség együttműködésére vannak utalva bármilyen, általuk szükségesnek vélt javító intézkedés végrehajtásában.”
 10. UN Doc. A/Res/48/134 (1994. március 4.).
 11. Lásd UN General Assembly (2009) *Report of the United Nations Secretary-General to the UN General Assembly* [Jelentés az Egyesült Nemzetek főtitkáráról az ENSZ Közgyűlésnek], A/64/320 (2009. augusztus 24.) 109. bekezdés, amely az ombudsmanokra vonatkozik és általánosan az NEJI-kre mint központi emberi jogi testületekre.

A NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYEK NEMZETKÖZI KOORDINÁCIÓS BIZOTTSÁGA

XXIII. TALÁLKOZÓ, GENF, 2010. MÁRCIUS 23–25.

Az emberi jogok előmozdítását és védelmét szolgáló Nemzeti Emberi Jogi Intézmények (*National Human Rights Institutions*, NEJI¹) 1993-as bécsi világkonferenciáján a részt vevő intézmények képviselői megegyeztek abban, hogy a jövőben rendszeresen hívnak össze hasonló konferenciákat, hogy személyes tapasztalatcsere révén javítsák intézményeik működésének hatékonyságát.² A NEJI-k második nemzetközi konferenciáját 1993 decemberében Tuniszban tartották. A konferenciát az ENSZ Emberi Jogi Központja (*United Nations Centre for Human Rights*) és a Tunéziai Emberi Jogi Bizottság (*Tunisian Higher Committee on Human Rights and Fundamental Freedoms*) azzal a céllal szervezte, hogy a korábbi találkozók vívmányait gyarapítva továbbra is támogassák NEJI-k létrejöttét világszerte. Az eseményen részt vevő mintegy harminc intézmény megállapodott egy közös Nemzetközi Koordinációs Bizottság (*International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, NKB) felállításában, hogy az az egymás közti és az ENSZ Emberi Jogi Központjával való kommunikációt a jövőben megkönnyítse.

A NEMZETKÖZI KOORDINÁCIÓS BIZOTTSÁG LÉTREJÖTTE

Az első nemzetközi konferencián spontán felállított koordinációs bizottság minden gyakorlati és logisztikai teendőt ellátott, és ezzel igazolta egy ilyen közös szerv szükségességét. A második nemzetközi konferencia résztvevői ezért kifejezték szándékukat egy koordinációs bizottság felállítására és megállapodásra jutottak az új bizottság jellegét, összetételét és felelősségi körét illetően. Elképzelésük szerint az új, genfi székhelyű rendelkező szerv semmi esetben egy bürokratikusán működő felülvizsgálati fórum, hanem egy kis létszámú, kellőképpen rugalmas, nyitott, reprezentatív, átláthatóan működő testület. Az új intézmény elsődleges funkciója a NE-

JI-k közötti eszmecsere elősegítése. Tevékenységét nemcsak a közös konferenciák és találkozók alkalmával fejté ki, hanem folyamatosan biztosítja a koordinációt és az összeköttetést a NEJI-k között. A bizottság összetételét illetően a felek megegyeztek abban, hogy továbbra is a földrajzi és kulturális képviselő elvét követik, azaz minden régió maga dönti el, hogy kiegészíti-e még egy képviselővel a Bécsben felállított bizottságot. A konferencia záróokmányában³ a NEJI-k felkérték Ausztrália, Kamerun, Kanada, Franciaország, Mexikó, Új-Zéland, a Fülöp-szigetek és Tunézia NEJI-ét, hogy régiókba (Észak-Afrika, Fekete-Afrika, Észak-Amerika, Dél-Amerika, Ázsia, Európa és Óceánia) tömörülve koordinációs bizottságként működjenek. Az ily módon létrejött bizottság feladatául a következőket jelölték ki: a tunéziai találkozón elfogadott ajánlások nyomán követésének biztosítása, továbbá rendszeres kapcsolattartás az ENSZ Emberi Jogi Központjával – elsősorban egy közös cselekvési terv elfogadása érdekében –, valamint a következő nemzetközi konferencia összehívása 1995-ben a Fülöp-szigeteken.⁴ Az NKB létrejöttét az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága is megelégedéssel fogadta.⁵

A NEMZETKÖZI KOORDINÁCIÓS BIZOTTSÁG ÖSSZETÉTELE ÉS MŰKÖDÉSE

A kilencvenes évek közepétől a NEJI-k száma rohamosan nőtt világszerte, és az ENSZ emberi jogi tevékenységéhez kapcsolódó szerepük (elsősorban a nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalások nemzeti teljesítésének ellenőrzése) is egyre erősödött. 2000-ben létrejött az NKB Akkreditációs Albizottsága (*Sub-Committee on Accreditation*, AA), amely azóta a NEJI-vé alakulni kívánó intézmények akkreditációját véleményezi és javaslatot tesz az intézmények besorolására. Ugyanebben az évben fogadták el az NKB eljárási szabályát,⁶ amelyet ma-

gába olvasztott a 2008-as, legutóbb 2009 márciusában módosított alapszabály⁷. Mindezek a tényezők hozzájárultak ahhoz, hogy az NKB mint nonprofit – a svájci polgári törvénykönyv értelmében – jogi személyiséggel rendelkező nemzetközi egyesület a nemzetközi szinten zajló emberi jogi folyamatok fontos és megkerülhetetlen szereplőjévé váljon.⁸

Az egyesület szavazati joggal rendelkező tagja kérelemre az a NEJI lehet, amelyik megfelel a párizsi alapelvek⁹ minden kritériumának, azaz A-kategóriás intézményként akkreditálták. Jelenleg a szervezetnek hatvanöt tagja van.¹⁰ A tagságról az NKB Hivatala (*Bureau*) dönt. A hivatal tizenhat, azaz régióként négy NEJI-ből áll,¹¹ évente legalább kétszer ülésezik, döntéseit konszenzussal hozza, munkanyelve – csakúgy, mint az NKB-é – az angol, a francia és a spanyol. A hivatalban rotációs rendszerben háromévente másik régió – és az azt alkotó tagországok által választott állam – elnököl és látja el a titkársági teendőket, azaz vezeti a nemzetközi találkozókat és képviseli az NKB-t.¹² A hivatal a következő jogköröket gyakorolja az NKB nevében: dönt az akkreditációs kérelmekről és az NKB-tagságról; együttműködik az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatalával (*Office of the High Commissioner for Human Rights*, OHCHR); nemzetközi konferenciákat és találkozókat szervez.

Az NKB legfőbb feladata, hogy nemzetközi szinten koordinálja a NEJI-k tevékenységét, valamint hogy elősegítse további intézmények létrejöttét vagy a már meglévők fejlesztését. Működésének fontos alapelve, hogy rugalmasan, átláthatóan és aktívan vesz részt minden eljárásban, illetve döntéshozatalkor a lehető legnagyobb konszenzusra törekszik. Tevékenysége során szemmel tartja, hogy az akkreditáció fair, átlátható és számon kérhető legyen, figyel arra, hogy a NEJI-ket mindig kellő időben és részletesen tájékoztassa az ENSZ-ben zajló, őket is érintő eseményekről, valamint hogy megőrizze függetlenségét és pénzügyi autonómiáját. Vagyona különböző nemzetközi szervek adományaiból, valamint szervezetek és egyesületek hozzájárulásaiból tevődik össze.

Ahhoz, hogy feladatait ellássa, az NKB két évente nemzetközi konferenciát hív össze, amelyek jelentőségét jól tükrözi, hogy külön eljárási szabálya van,¹³ valamint az a tény, hogy a párizsi alapelveket az első, magát az NKB-t pedig a második konferencián hozták létre a részt vevő NEJI-k. Konferenciát – rotációs rendszerben – az az NEJI szervezhet, amelynek erre irányuló kérelmét az NKB egy korábbi konferencián jóváhagyta, valamint megfelelő – elsősorban anyagi – eszközökkel rendelkezik a lebonyolításhoz. Tekintettel arra, hogy az elsődle-

ges cél az intézmények közötti együttműködés előmozdítása, minden NEJI-t meghívunk, ugyanakkor szavazati joggal csak az A-státuszú intézmények rendelkeznek, a többi intézmény megfigyelőként vehet részt. Ezen kívül jelen vannak még az OHCHR képviselői, emberi jogi szakértők, nem kormányzati szervezetek képviselői és állami tisztségviselők. A programot egy előkészítő bizottság állítja össze, amelynek tagja az NKB elnöke és az OHCHR képviselői. A konferencián a szervező NEJI elnököl, a tanácskozás pedig előre megállapított időkeretben folyik. A konferencián elért eredményekről végső nyilatkozatot adnak ki.

Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy a konferenciák megfelelő teret adnak a NEJI-k közötti tapasztalatcserének, ezáltal hozzájárulnak a mindennapi munka hatékonyságának javításához. A lassan két évtizedes múltra visszatekintő konferenciák során az intézmények képviselői közös alapelveket, standardokat, ajánlásokat és irányelveket fogalmaznak meg olyan emberi jogi témákban, amelyek minden NEJI-ket érintenek. 2000-ben Marokkóban a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem, 2002-ben Dániában és Svédországban a rasszizmus, az azon alapuló diszkrimináció, az idegengyűlölet és az intolerancia, 2004-ben Koreában az emberi jogok védelme konfliktushelyzetekben és a terrorizmus elleni küzdelem során, 2006-ban Madeirán a migráció kérdése, 2008-ban Kenyában a NEJI-knek az igazságszolgáltatáshoz fűződő kapcsolata került előtérbe. 2004 óta a konferenciák záróokmányában kifejezett ajánlásokat is megfogalmaznak a NEJI-képviselők az elfogadott irányelvek implementációjára vonatkozóan.

A NEJI-k következő, tizedik konferenciáját *Emberi jogok és üzlet* címmel 2010. október 8–10. között tartják a skóciai Edinburgh-ben. A témaválasztás alapjául több helyzetelemző riport¹⁴ szolgált, amelyek mind kiemelték a NEJI-k szerepét a témában. Közreműködésüknek azért van jelentősége ezen a téren, mert mandátumuknál fogva lehetővé teszik az üzleti szféra, a kormányzat és a civil társadalom közötti párbeszédet és együttműködést. Ezen kívül nemzeti szinten jogorvoslatot nyújthatnak a vállalatok által okozott jogsértések esetén, továbbá szerepük lehet a jogi tanácsadásban és képzésben, valamint a jogsértések nyilvánosságra hozatalában. A tenni akarást tükrözi, hogy 2009 márciusában az NKB felállította üzlet és emberi jogok elnevezésű munkacsoportját, amelynek vezetésével a Dán Emberi Jogi Intézetet¹⁵ bízták meg. A munkacsoport mandátuma három területet foglal magában: a stratégiai tervezést, a kapacitások növelését és forrás-megosztást, agenda megfogalmazását és segítség-

nyújtást. Az őszi konferencia elsődleges célja, hogy pontosan meghatározza a NEJI-k egyéni és csoportos szerepét az üzlet és az emberi jogok kapcsolatában témájában. A konferenciát megelőző napon – a korábbi hagyományok szerint – fórumot tartanak a helyi nem kormányzati szervezeteknek, civileknek és nemzetközi szervezeteknek, hogy az ő tapasztalataikat is meghallgassák a témában.

A XXIII. ÁLTALÁNOS TALÁLKOZÓ

A kétévente megrendezésre kerülő konferenciák azonban nem nyújtanak elegendő teret a közös munkára, ezért az NKB félévente összehívja a NEJI-k általános találkozóját, ahol ellenőrzik az NKB és az NKB Hivatala tevékenységét, jóváhagyják a hivatal tagjainak kinevezését és az NKB következő programját, illetve – amennyiben szükséges – módosítják az alapszabályt. A találkozók szavazati joggal (a konferenciákhoz hasonlóan) az A-státuszú intézmények rendelkeznek. Olyan államok esetében, ahol egynél több NEJI működik, csak a képviselőként kijelölt egyetlen intézmény szavazhat. A B-státuszú intézmények részt vehetnek és felszólalhatnak ugyan, de nem szavazhatnak, a C-státuszúak, illetve további meghívott intézmények képviselői pedig megfigyelőként lehetnek jelen.

Legutóbbi – szám szerint huszonharmadik – találkozója 2010. március 23–25. között tartotta az NKB Genfben, amelyen a hivatalvezetői tisztséget hároméves mandátuma lejártá miatt utóljára ellátó Kanadai Emberi Jogi Bizottság¹⁶ elnökölt. A találkozó témáját – többek között – az NEJI-k szerepe a nemzetközi emberi jogvédelem terén, a nők jogainak védelme, az üzlet és az emberi jogok kapcsolata, az emberi jogi oktatás témaköre, valamint a különböző regionális és nemzetközi emberi jogi mechanizmusok elemzése alkotta. Az ENSZ emberi jogi főbiztosa, Navi Pillay beszédében elmondta: azáltal, hogy hivatala (OHCHR) a NEJI-ket támogatja, együttesen jelentősen hozzájárulnak a nemzetközi emberi jogi standardoknak a nemzeti jogrendekbe történő átültetéséhez, ezért ezt az együttműködést a jövőben is kívánatosnak tartja. A közös munka hatékonyságának növelésére az ENSZ Fejlesztési Programjával (*United Nations Development Programme*, UNDP) közösen gyakorlati útmutatót dolgoznak ki, amely hivatalaik számára a NEJI-k támogatásához nyújt segítséget; 2009-ben pedig megjelent az OHCHR helyzetelemző vizsgálata az éppen működő NEJI-kről.¹⁷ A főbiztos beszédében kiemelte az ombudsmani intézmények részvételének jelentőségét a NEJI-k találkozóin, és továbbra is báto-

rította őket az együttműködésre, valamint a párizsi alapelvek elismerésére, ahogy azt egy évvel korábban az ENSZ főtitkára is tette¹⁸. A találkozó első napján elfogadták az előző találkozó napirendjéről szóló jegyzőkönyvet és az albizottságok (Akkreditációs Albizottság, Pénzügyi Albizottság) féléves jelentéseit. Az első nap délutánján az egyes régiók is megtartották saját találkozóikat. Az európai csoport ülésén előadást tartott Jean-Paul Delevoye francia ombudsman a NEJI-k és az ombudsmanok együttműködéséről. A régió tagjai októberig meghosszabbították az ír elnökséget, illetve az Akkreditációs Albizottságban a német képviseletet. Szó esett egy esetleges európai titkárság felállításáról, illetve az Európa Tanács emberi jogi biztosával való újabb találkozó megszervezéséről.¹⁹ Felvetették a szorosabb együttműködés szükségességét az EU Alapjogi Ügynökségével, amelynek jelen lévő munkatársa személyesen invitálta a NEJI-k képviselőit Bécsbe egy májusban tartandó közös rendezvényre²⁰. A találkozó második napján a megbízott NEJI-k képviselői beszámoltak az intézmények korábbi konferenciákon²¹ való részvételéről, valamint tapasztalatokat cseréltek a különböző nemzetközi emberi jogi mechanizmusok²² ajánlásai nyomán követésének leghatékonyabb módszereiről. A találkozó zárónapja tematikus nap volt, amelyen a nők és gyermekek jogainak védelmével, az emberi jogok és az üzlet, valamint a HIV/AIDS kérdésköréről egyeztettek a résztvevők. A háromnapos találkozó egyik legjelentősebb programpontja az NKB új stratégiai tervének ismertetése volt.²³

A NEMZETKÖZI KOORDINÁCIÓS BIZOTTSÁG STRATÉGIAI TERVE A 2010–2013-AS IDŐSZAKRA

2009 novemberében az NKB Hivatalának tagjai Rabatban találkoztak. A találkozón körvonalazódtak egy stratégiai terv alapjai, amely egy hároméves időszakot ölel fel 2010 márciusától 2013 márciusáig.

Ez a dokumentum az NKB első stratégiai terve, amely az NKB Hivatala, a régiók elnökei, a regionális koordinációs bizottságok, az NKB tagjai és az OHCHR korábbi egyeztetésein alapul. A tervet körvonalazza az NKB stratégiai célkitűzéseit és prioritásait, valamint azokat a teendőit, amelyeket a célok elérése érdekében kíván tenni az elkövetkező időszakban. Emellett leírja a kivitelezés és a végrehajtás nyomán követésének folyamatát is. A tervet összegzi az NKB küldetését, vízióját, szervezeti felépítését, működésének alapelveit és helyzetelemzést is ad. Annak érdekében, hogy ez ne csupán öncélú

elképzelés legyen, a stratégiai terv célja úgy segíteni az NKB munkáját, hogy közben tagjainak szükségleteit és prioritásait is figyelembe veszi.

Az NKB küldetéseként megjelöli, hogy az NKB a NEJI-k nemzetközi egyesülete, amely támogatja és megerősíti a NEJI-ket, hogy azok a párizsi alapelvekkel összhangban működjenek, és vezetőként gondoskodik az emberi jogok előmozdításáról és védelméről.²⁴ A jövőre nézve megfogalmazza az NKB célját is, vagyis azt, hogy egyrészt erős nemzetközi szervezetté váljon, amely a NEJI-k munkáját koordinálja, másrészt erősítse az együttműködést az emberi jogi értékek, alapelvek és gyakorlatok terén – mind nemzeti, mind regionális, mind nemzetközi szinten. Ennek érdekében az NKB kifelé látható, elismert, hiteles és hatékony, a tagjai felé pedig támogató és felelősségteljes, regionálisan is fejlett, pénzügyileg fenntartható, növekvő és az ENSZ rendszerébe illeszkedő kíván lenni. Működésének alapelveit a stratégiai terv az alapszabállyal megegyezően írja le.²⁵

Az elmúlt években a NEJI-k körüli légkör drámaian megváltozott, ami logikusan vezetett az NKB előtt álló újabb és újabb célok megfogalmazásához. Az NKB átfogó emberi jogi szakértelemmel és tudással rendelkező globális hálózattá vált, amely a NEJI-k hangján szól. Az állandó jelenlét Genfben pedig erősíti az NKB – és ezzel együtt a NEJI-k – nemzetközi elismertségét. Az NKB tehát folyamatosan fejlődik, aminek természetes velejárója, hogy újabb és újabb kihívásokkal kell szembenéznie. Ilyen tisztázandó terület a felelősségmegosztás, valamint a – belső és külső – kommunikáció módja. A felgyülemlett tudás és tapasztalat kicserélése a szervezetben belül sem működik még tökéletesen. Ennek egyik példája az akkreditációs eljárás, ahol nagy szerepe van a jó gyakorlat megismerésének és megismertetésének, amelyhez azonban az AA ajánlásainak hatékonyabb nyomon követése szükséges. Gondot okoz, hogy sok NEJI nem tölti be a nemzetközi emberi jogi porondon neki szánt szerepet, ezért a jövő egyik feladata a NEJI-knek nyújtott képzés, a kapacitások kiépítése.

Sürgető kérdés az NKB finanszírozása is. Az egyesület jelenleg főként tagi hozzájárulásokból fedezi a költségeit, ami nem elegendő ahhoz, hogy önállóvá és pénzügyileg saját jogon is életképesse váljon. E tekintetben a gondot az okozza, hogy a legtöbb NEJI erejét felőrli, hogy a rendelkezésükre álló – rendszerint szűkös – forrásokat a nemzeti szinten jelentkező feladatok ellátására fordítják, és ezért nem marad kapacitásuk a nemzetközi igények kiszolgálására. Márpedig az NKB-nak meg kell erősödnie, hogy a jövőben a gyakran hirtelen változó és

kiszámíthatatlan nemzetközi emberi jogi környezetre reagálni tudjon.

A fenti kihívásokat összegezve a stratégiai terv hat célkitűzést fogalmaz meg, valamint az azok megvalósításához szükséges teendőket is tartalmazza. Az akkreditációs eljárás tekintetében hangsúlyozza, hogy az AA felelőssége az eljárás átláthatóságának biztosítása, valamint az, hogy a NEJI-k kellőképpen felkészültek legyenek a folyamatban. Ehhez az szükséges, hogy az AA megfelelő ajánlásokat tegyen a NEJI-knek.²⁶ Az NKB különböző konzultációk szervezésével kíván intenzívebb támogatást nyújtani a NEJI-knek az ENSZ-ajánlások nyomon követéséhez, valamint elősegíteni az intézmények ENSZ-hez kötődő nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítését.²⁷ A külső kapcsolattartás tekintetében az NKB Hivatala előírja egy kommunikációs terv megfogalmazását, valamint több munkaértekezlet és nemzetközi szintű konferencia szervezését az emberi jogok témájában érdekelt más képviselők bevonásával. A NEJI-k egymással való együttműködése kapcsán az NKB mindenképpen szükségesnek tartja az intézmények közös honlapjának²⁸ fejlesztését, egyéb információs felületek létrehozatalát, workshopok, szakmai összejövetelek szervezését, az intézmények munkatársainak közös képzését, valamint az NKB-konferenciák nyomon követési folyamatának fejlesztését. Szintén az intézmények egymás közötti és az NKB-hez fűződő jobb együttműködését segíti elő az egyes regionális szervezetekkel való szorosabb és rendszeres kapcsolattartás, például helyi titkárságok alapításával, honlapok létrehozásával, regionális találkozók szervezésével, az intézmények számára beszámolók küldésével. Az NKB pénzügyi forrásainak biztosítására előírnyoznak egy hároméves adománygyűjtési tervet éves költségvetéssel, amelynek részét képezi az NKB-tagok befizetéseinek ütemezése is, mert arra jelenleg semmilyen szabály sincs.

A stratégiai tervben felölelt hároméves időszak az NKB megjelöli azokat a területeket, amelyeket prioritásnak tekint;²⁹ ezt a listát azonban folyamatosan felülvizsgálja és módosítja. Az NKB minden tevékenységét (publikálás, képzések, konferenciák és munkacsoportok szervezése) a jövőben e témák köré szervezi. A stratégiai terv megvalósulását az NKB Hivatala évente vizsgálja felül.

A fenti fejlődéstörténetből kiderül, hogy a NEJI-k nemzetközi koordinációs bizottsága az alapítása óta eltelt tizenhét évben jelentős változásokon ment keresztül. Arra tekintettel azonban, hogy az NKB-t alkotó intézmények kialakulása és átalakulása napjainkban is tart, az NKB sem érte el még végleges

formáját és státuszát. A stratégiai terv megléte viszont az NKB tagjainak elszántságát tükrözi, hogy közös bizottságuk tevékenységét folyamatosan tökéletesítsék.

JEGYZETEK

1. Az EU Alapjogi Ügynökségnek a NEJI-kről szóló, 2010 májusában nyilvánosságra hozott jelentésének összefoglalóját e számunkban közöljük. További részletekhez lásd HAÁsz Veronika: *Nemzeti Emberi Jogai Intézmények Európában. Pódiumbeszélgetés*, Európai Tükör, 2010. március, 102–108.
2. UN Doc. A/CONF.157/23 (1993. július 12.).
3. UN Doc. E/CN.4/1994/45 (1993. december 23.).
4. *A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, United Nations, New York and Geneva, 1995, 115. bekezdés
5. UN Doc. E/CN.4/1994/132 (1994. március 4.).
6. *The International Co-ordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, Rules of Procedure of 15 April 2000 (módosítva: 2002. április 13. és 2008. április 14.); <http://www.nhri.net/pdf/ICCProcedureEng2002.pdf>.
7. *Association International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Statute*; <http://nhri.net/2009/ICC%20Statute%20-%20FINAL%20as%20at%20Apr09%20EN.pdf>.
8. *Implementing Human Rights – Essays in Honour of Morten Kjerum*, Dánia, 2007. 191.
9. UN Doc. A/Res/48/134 (1994. március 4.).
10. 2010. január; az egyes intézmények hivatalos besorolása: http://www.nhri.net/2009/Chart_of_the_Status_of_NIs_January_2010.pdf.
11. Amerika: Ecuador, El Salvador, Kanada, Venezuela; Ázsia és a Csendes-óceán térsége: Ausztrália, India, Korea, Új-Zéland; Afrika: Algéria, Ruanda, Togo, Zambia; Európa: Horvátország, Írország, Luxemburg, Németország.
12. 2010 márciusában Új-Zélandot választották elnökké.
13. *Rules of Procedure of International Conferences of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (2002. április 17.); <http://nhri.net/2009/Conference%20rules%20final%20ENG.pdf>.
14. *Report of the Special Representative of the Secretary-General on human rights and transnational corporations and other business enterprises*, 2009. április 22.; <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11-session/A.HRC.11.13.pdf>;
15. *Business and Human Rights: A Survey of NHRI Practices*, 2008. május 23.; <http://www.reports-and-materials.org/OHCHR-National-Human-Rights-Institutions-practices-Apr-2008.doc>;
16. *ACJ Reference on Human Rights – Corporate Accountability and Government Responsibility*, 2008. július 27–31.; <http://www.asiapacificforum.net/acj/references/corporate-accountability>.
17. Danish Institute for Human Rights; <http://www.humanrights.dk>.
18. Canadian Human Rights Commission; <http://www.chrc-ccdp.ca>.
19. *Survey on National Human Rights Institutions*; <http://www.nhri.net/2009/Questionnaire%20-%20Complete%20Report%20FINAL-edited.pdf>.
20. UN Doc. A/RES/63.169 (2009. március 20.).
21. Az Európa Tanáccsal való együttműködés a NEJI-k harmadik európai találkozójával (2000. március 16–17.) vette kezdetét, és legutóbb 2008. szeptember 16–17-én Dublinban került rá sor.
22. A találkozót az Alapjogi Ügynökség *Symposium on strengthening the fundamental rights architecture in the EU* (lásd http://fra.europa.eu/fraWebsite/news_and_events/2010events/evt10_0705_en.htm) elnevezésű rendezvényének keretében, az azt megelőző napon tartották. Lásd erről Szabó Máté írását e számunkban.
23. Durban, 2009; Santa Cruz 2006; Nairobi, 2008.
24. *Universal Periodic Review (UPR)*, Special Procedures, Treaty Bodies.
25. A harmadik tervezetváltozat: <http://www.asiapacificforum.net/news/learning-from-each-other-a-2018top-priority2019.html>.
26. Alapszabály 5. cikkely.
27. Alapszabály 7. cikkely.
28. Az európai régió szerint ezen ajánlások egy részét nem a NEJI-knek kellene címezni, hanem a kormányoknak, mivel az akkreditáció feltételeinek való megfelelés sokszor rajtuk múlik.
29. A párizsi alapelvek értelmében ez a NEJI-k egyik feladata, lásd párizsi alapelvek (9. vj.) 3. pont e) bekezdés.
30. <http://www.nhri.net>.
31. Példák: emberi jogok és üzlet, a NEJI-k és az igazságügyi igazgatás, migráció, hátrányos helyzetű személyek, rasszizmus, emberi jogi oktatás és képzés, menekültek, a gyermekek és a kisebbségek jogainak védelme.

A KOMMENTÁR KOMMENTÁRJA 2.

A 2009-ben – a rendszerváltó alkotmányozás kezdetének huszadik évfordulóján – Jakab András szerkesztésében megjelent *Az Alkotmány kommentárja* (a továbbiakban: Kommentár) című kétkötetes mű értékelését a Fundamentum előző számában megkezdett sorozatot¹ folytatva ebben az írásban az alkotmány 54., 61., 62., valamint 63. §-ával kapcsolatos fejezeteket tekintjük át röviden.

Az érintett fejezetek tartalmi elemzése előtt fontosnak tartjuk, hogy néhány mondat erejéig kitérjünk a Kommentár saját maga által kitűzött céljai és a kommentár mint műfaj sajátosságai összhangjának kérdésére. *Az Alkotmány kommentárjának feladata* című bevezető fejezet foglalkozik a jogtudományi munkákra való hivatkozás mint jogértelmezési módszer problémájával. A fejezet szerzője – a szerkesztő – a jogtudományi munkákon alapuló értelmezéssel kapcsolatban kategorikusan állítja a következőt: „Valamely jogértelmezés mellett szólhat az is, hogy a szakirodalomban (lehetőleg egy tekintélyes jogtudós [...]) képviseli azt (netán a jogtudományban uralkodó álláspont-ról [...] van szó). Ennek a magyar jogi érvelésekben [...] nincs perdöntő súlya” (69. msz.). Vajon arra következtethetünk ebből, hogy a Kommentár nem tekinti feladatának a jogtudományban kidolgozott elméleti keretek, dogmatikai rendszerek beépítését a szövegébe? Az igenlő válasznak két korábban – a technikai-olvasószerkesztői előszóban, illetve a jogértelmezés sajátosságairól szóló alfejezetben – kifejtett tétel is ellentmondani látszik. Az előszó kifejezetten megfogalmazza, hogy a szakirodalmi források azok, amelyek a kommentár jelleghez közelíthetik a művet. Az alkotmányértelmezés sajátosságaira vonatkozó részben pedig megjelenik az az álláspont, hogy az alkotmány szövege sajátos értéktartalommal rendelkezik más jogi normákhoz képest. E két sajátosság azt indokolná, hogy a Kommentár – az említett magyar hagyományok ellenére – figyelembe vegye az egyes jogintézményeket tárgyaló tudományos forrásokat, a filozófiai tárgyú művektől kezdve az elvi jelentőségű szakjogi megállapításokig. Mindezt még inkább erősíti a kommentárírásra vonatkozó hagyományok. Igaz, a kommentár fogalmának nincs egzakt jogi meghatározása, a német és az olasz ha-

gyományok mégis adnak némi iránymutatást a tartalommal kapcsolatban. A hagyomány szerint e művek feladata egyfelől a törvényszöveg gyakorlati alkalmazásának elősegítése – konkrét példák segítségével –, másfelől a normatartalom tudományos alapokon nyugvó, absztrakt elemzése. Kommentár írása során ezért nemcsak a kapcsolódó joggyakorlatra indokolt különös hangsúlyt kell helyezni, hanem a szakirodalomra is.

A Kommentár 54. § [*Az élethez és az emberi méltósághoz való jog*] című fejezetének szerzője Zakariás Kinga, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem egyetemi adjunktusa és Szirbik Miklós, az Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem oktatója. Az élethez és emberi méltósághoz való jogról szóló fejezet Zakariás Kinga által jegyzett részéből hiányzik igazán a bevezetőben említett filozófiai-szakiro-

A HAGYOMÁNY SZERINT
E MŰVEK FELADATA EGY-
FELŐL A TÖRVÉNYSZÖ-
VEG GYAKORLATI ALKAL-
MAZÁSÁNAK ELŐSEGÍTÉ-
SE – KONKRÉT PÉLDÁK SE-
GÍTSÉGÉVEL –, MÁSFELŐL
A NORMATARTALOM TU-
DOMÁNYOS ALAPOKON
NYUGVÓ, ABSZTRAKT
ELEMZÉSE.

dalmi háttérelvezés elvégzése. Az alfejezet szerzője 46 oldalas elemzésének pusztán két bekezdését szenteli annak, hogy az élethez és emberi méltósághoz való jog dogmatikai alapjait tárgyalja. E két bekezdés is csupán néhány mondatra szorítkozik az emberi méltósággal és az emberi méltósághoz való joggal foglalkozó filozófiai írások ismertetésekor. Az emberi élethez való jog alapjáról pedig egyedül annyit közöl, hogy az „az ember

életének biztosítására szolgál” (27. msz.). Az emberi méltóság az ember morális státusának kifejezője, amelynek jogi leképeződése az emberi méltósághoz való jog. Túlzás nélkül állíthatjuk tehát, hogy az emberi élethez és méltósághoz való jog deklarálása nem pusztán alapjog, hanem olyan alkotmányi érték megfogalmazása, amely a jogállam és a jogállami jogrendszer alapját képezi. Mindezt figyelembe véve a filozófiai és jogi fogalmak tisztázása – sőt, akár a jogi szabályozás hátterét képező erkölcsfilozófiai elemletek felvonultatása – különösen fontos lett volna a szakasz kommentálásakor. Ez a hiányosság a többi alapjogi kommentárfejezetben nem jelentkezett; sajnálatos, hogy épp annál a szakasznál merül fel, ahol a hiány a leginkább érzékelhető. Megkérdőjelezhető továbbá az, hogy a Kommentár ehelyütt – alapjogi részét tekintve példa nélkül álló módon – pusztá határozatismertetésre szorítkozik. Erre azonban talán épp azért volt szükség, mert a fejezet elején nem

szerepelt a szükséges dogmatikai bevezető, amelyben az ismertetett határozatok legfontosabb elvi jelentőségű megállapításait is hasznosítani lehetett volna – természetesen absztrahált formában.

A szerkezeti elhelyezés szempontjából vitatható, hogy az emberi élethez és méltósághoz való jog szövétörténeti részében a szerző a teljes alapjogi katalógusra vonatkozó megállapításokat tesz. Ez talán megfelelőbb helyen lett volna a 8. §-t tárgyaló fejezetben, amely az alapvető jogok általános kérdéseit tárgyalja. Az elhelyezést természetesen indokolhatja mégis az, hogy az 1972-es alkotmányrevízió nyomán az akkori 54. § rögzítette az alapjogok elismerésének általános elvét.

E kritikus pontokon kívül az 54. § (1) bekezdés magyarázatának tagadhatatlan erénye, hogy az alkotmánybírói gyakorlat kimerítő feldolgozásával képet ad az emberi méltósághoz való jog kettős – személyiségvédelmi és egyenlőségi – funkciójáról, és határozati érvelésekkel alátámasztva vonultatja fel az élethez és az emberi méltósághoz való jogból levezetett részjogosultságokat. Az alfejezetben külön hangsúlyt kap az élethez való jog „intézményi oldala”, vagyis az állami életvédelmi kötelezettsége. Ez azért is indokolt, mert több alapjog esetében a minimális védelmi szintet e kötelezettség jelenti. Azok tárgyalásánál tehát nélkülözhetetlen a visszautalás az 54. § (1) bekezdés magyarázatára.

A kényszer tilalmát deklaráló 54. § (2) bekezdésének magyarázata – Szirbik Miklós munkája – jól áttekinthető, az általánostól a különös felé haladó struktúrát alkalmazó frappáns összefoglalás. Szerzője találóan emeli ki a nemzetközi jog jelentőségét az érintett jogok védelmi tartományának értelmezése során. Az egyes tartalmi elemek (fájdalom, büntetés, megalázás stb.) kibontása során – amelyek leg többjénél nincs kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat – szintén a nemzetközi joggyakorlat szolgáltat kiindulópontként. Még koherensebb szerkezetet tükrözött volna azonban a magyarázat, ha a legáltalánosabb nemzetközi dokumentumok mellett a főszövegben ejt szót a speciálisan e területeket szabályozó egyezményekről.² Az orvostudományi kutatások szabályairól szóló részt pedig gazdagíthatta volna a szerző azzal, ha túllép a klinikai kísérletek és a gyógykísérletek közötti különbségtétel problematikáján, és részletesebben elemzi az orvostudományi kutatásokra is irányadó legfontosabb bioetikai alapelveket, valamint ezek jogi vetületeit.

A Kommentár 61. § [*A véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság és a közérdekű adatok nyilvánossága*] című fejezetének szerzője Koltay András, a PPKE egyetemi adjunktusa, a téma ismert magyarországi szakértője, a tárgykörbe vágó számos publi-

káció szerzője.³ A hazai szakirodalomban (is) jelentős mértékben feldolgozott témakör intézmény- és szövétörténeti megalapozása hasznos információkkal szolgál a rendszerváltoztatást megelőző időszakról, utal továbbá arra, hogy a tárgyalt paragrafus módosítására 1990 óta nem került sor. Az (1) bekezdés magyarázata kapcsán jelzi azt a terminológiai nehézséget, amely szerint a „véleményszabadság” kifejezés mellett a szakirodalomban a „szólaszabadság”, valamint a „kifejezési szabadság” megfogalmazás is megjelenik. Mindhármat megfelelő kategóriának tekintti, nem elemzi ugyanakkor a három eltérő konnotációjú kifejezés sajátos jelentéstartalmát. Meggyőzően és hatásosan mutatja be mindezek mellett a tényállítás és a véleménynyilvánítás kategóriái közötti határvonal meghúzásának kidolgozási folyamatát, kitérve az alkotmánybírói gyakorlat fejlődésére is.

Ugyancsak egyetértéssel fogadható szerzőnek a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő, a gyakorlatban megjelenő számos pozitív jogosultság meghatározása és nemzetközi szakirodalommal való igazolása is. A véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása tekintetében részletesen foglalkozik a napjainkban igen aktuális gyűlöletbeszéd kérdéskörével is, felismerve, hogy az e tárgykörben született alkotmánybírói határozatok „némiel ellentmondásos” rendszert alkotnak. Azt pedig különösen hasznosnak tartjuk, hogy e vizsgálata kapcsán a vonatkozó törvényi tényállásokat csak a lehető legszükségesebb mértékben tárgyalja, elkerülve más kommentárok gyakori hibáját, tartózkodik azok részletes ismertetésétől. A *clear and present danger* elv gyakorlati alkalmazásának tekintetében kimutatja a szakirodalomban és a joggyakorlatban megjelenő ellentmondásokat, a korlátozás mértékével kapcsolatban arra a következtetésre jutva, hogy „a válasz szinte teljes mértékben a választ adó egyéni felfogásán alapulhat” (70. msz.).

A (2) bekezdés magyarázatának markáns részét képezi a sajtószabadság és a véleménynyilvánítási szabadság összefüggéseinek feltárása. Az eltérő szakirodalmi álláspontok ütköztetését követően a szerző megalapozottan állapítja meg, hogy a két alapjog eltérő sajátosságokkal rendelkezik, ennek megfelelően a sajtónak többletjogai és többletkötelezettségei is vannak; ezek elemzésére a későbbiekben sort is kerít. Nem hangsúlyozza ugyanakkor kellőképpen: amiatt, hogy a sajtószabadság joga a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.⁴

Egyetértéssel fogadható megfogalmazása szerint a sajtószabadság általában nem szerepel kellő súllyal a véleményszabadság határait tárgyaló monográfiákban. E hiátus pótlásaképpen a sajtó szabadságába való beavatkozás változatos formáit teszi komplex vizsgálat tárgyává, ismertetve a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatát, valamint a szóródó szakirodalmi véleményeket is, és részben ütközteti is ezeket. A kétharmados szabályozási tárgykörökről rendelkező (3)–(4) bekezdés kapcsán ismerteti az alaptörvény szövegezésének következtében megalkotott törvényi szabályozási megoldásokat, utalva az azokkal összefüggésben felmerült alkotmányossági problémákra is.

A tárgyalt fejezet a Kommentár szerkesztési koncepciójával összhangban lévő, igen jelentős forrás- és kutatómunkára támaszkodó alapos elemzés, amelynek különös értéke, hogy a divergáló szakirodalmi és alkotmánybírói álláspontok értékelő ismertetése során több esetben is szintetizáló gondolatokat juttat kifejezésre.

A 62. § [Gyülekezési jog] című fejezet szerzője Sólyom Péter, a Debreceni Egyetem egyetemi tanársegédje, a tárgykörben írt több tanulmány szerzője, illetve fordítója. Az elmúlt néhány évben igazán élővé vált, a joggyakorlat által is több esetben értelmezett gyülekezési jog intézményének és az alkotmányi szöveg születésének alapkérdéseit a szerző érő gondossággal tárja fel. Nem mulasztja el felhívni a figyelmet arra, hogy a gyülekezési törvény a születése óta eltelt időszakban a rendszerváltás „egyik vívmányává, szimbolikus törvényévé” emelkedett (4. msz.), tekintettel elfogadásának időpontjára és a szabályozás tartalmára. E megállapítás gördülékeny átvezetésként is szolgál a gyülekezési szabadságnak a demokratikus intézményrendszerben betöltött szerepe tárgyalásához. A magyarázat utal arra a ritkán hangsúlyozott megállapításra, hogy a gyülekezési jog a demokratikus társadalomban valójában a kisebbségvédelem sajátos intézményeként értelmezhető, amely lehetőséget ad a figyelemfelkeltésre a többség formális döntéseivel szemben. Az intézmény elméleti vizsgálatát árnyaltabbá tehetné volna, ha utal arra a szakirodalmi megállapításra, amely különbséget tesz a gyülekezési szabadság és a gyülekezési jog fogalma között.⁵ Ez a funkcionális szempontú megkülönböztetés ugyanis jól érzékelhetővé teszi a gyülekezési jog sajátos szerepét a demokratikus jogállamban, elkülönítve a társadalmi véleményformálást szolgáló, jogi értelemben vett gyűléseket a pusztán ontológiai (szociológiai) értelemben vett összejövetelektől.

tán ontológiai (szociológiai) értelemben vett összejövetelektől.

A gyülekezési jog tartalmi elemeiről a szerző átfogó, az uralkodó álláspontot tükröző kijelentéseket tesz, előtérbe állítva a gyülekezési jog szabadságjog jellegét. E felfogással összhangban helyeselhető kritikai megállapítása, hogy „szükségtelenül korlátozó-nak minősül az a szabályozás, amely csak azoknak garantálja a [...] rendezvény szervezésének jogát, akiket valamilyen szorosabb kötelék fűz a magyar intézményrendszerhez” (12. msz.).

A tartalmi elemek további – „negatív értelemben vett” – részletezéseként fogható fel az az alfejezet, amely a jog korlátait veszi számba. Itt tér ki a szerző a gyülekezési joggal összefüggő vitatott, valamint a gyülekezési jog gyakorlatában nehézségeket okozó kérdésekre is. Ezek kö-

zé sorolható például az egyenruha- vagy maszkviselés, amelynek lehet a békés jelleget megkérdőjelező, a szükséges rendőrségi fellépést megnehezítő jellege, ám kifejezésre juttathatja pusztán a demonstráció sajátos célját, szimbolikusan utalhat a tiltakozás tárgyára is. Említést tesz továbbá a gyülekezés helyének megválasztásáról és az ezzel összefüggő védett területek kérdéséről. A korlátok között

külön alfejezet szól a bejelentési kötelezettségről, amelyben – bár a kötet kéziratát 2007 októberében zárták le – elismerésre méltó módon már szerepel a 75/2008. (V. 29.) AB határozatban megállapított, a spontán gyűlésekre vonatkozó bejelentési mentesség elve. Ugyan nem a korlátok között, de szó esik a gyülekezések időbeliségének más vonatkozásairól is. Egyértelműen támogatható a szerzőnek az a kijelentése, hogy nem pusztán a gyülekezés megtartásához szükséges legrövidebb idő jelenthet problémát, hanem a gyülekezés túlzott hosszúsága is. Gyülekezésnek azonban mindig csak az időben behatárolt közös véleménynyilvánítás tekinthető.

Bár a gyülekezési jogról szóló fejezet a teljességre törekedve mutatja be a jogintézményt, mégis megemlíthető néhány olyan témakör, amelynek tárgyalása a gyülekezési jog elméleti és gyakorlati kérdéseit egyaránt elmélyíthette, részletgazdagabbá tehetné volna. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelentés formájában tett megállapításai nem kötelező erejűek, így nem határozhatják meg adott alapvető jog tartalmi elemeinek értelmezését. Ennek ellenére az ombudsmani gyakorlat felvethet olyan kérdéseket, amelyek említésre érdemesek a gyülekezési jog dogmatikájának kidolgozása során, illetve ame-

lyek gyakorlati vonatkozású elemekkel tehetik előbbé az alapjog értelmezését. Ilyen lehet például a bejelentés legkorábbi időpontjának, a bejelentés módjának, a be nem jelentett gyülekezés szervezőjének kérdése, vagy az úgynevezett konkuráló rendezvényeken megvalósuló alapjogvédelem problémaköre. Jelentős problémákat vet fel továbbá a gyülekezéssel kapcsolatos kártérítési felelősség megállapítása és érvényesítése. Szintén hozzájárulhatott volna a szöveg tartalmának bővítéséhez, ha a szerző említést tesz a gyülekezési joggal összefüggő néhány bírósági határozatról, különös tekintettel arra a célra, hogy a bírói gyakorlat következetes és egységes legyen a gyűlekezen felmerülő – gyülekezői és rendőri – magatartások jogosságának vagy jogellenességének megítélésében.

A 63. § [Egyesülési jog] című fejezet szerzője Kovács Kriszta. Az egyesülési jog intézményéhez fűzött kommentárjáról már előljáróban kijelenthető, hogy különösen erőteljes szabadságjogpárti felfogást tükröz. A fejezet lényegi részét a rövid szövegtörténeti és rendszertani áttekintés után elhelyezett, három pilléren nyugvó elemzés képezi: az egyesülési jog alanyainak, tartalmának, valamint korlátainak áttekintése. A magyarázat gerincét kiegészítendő, a szerző két rövid alfejezetben szót ejt az egyesülési joggal nem védett társulások köréről, valamint a jog szabályozásának minősített többséggel való kialakításáról.

Az egyesülési jog alanyainak körét Kovács Kriszta könnyen követhető szerkezetben, logikus sorrendben mutatja be. Az állammal különleges jogviszonyban állók – fegyveres szolgálatot teljesítők, fogvatartottak – alapjogi cselekvőképességének korlátozottsága mellett kitér arra is, milyen nehézségek merülnek fel a gyermekek alapjoggyakorlásával összefüggésben. Mindhárom kiemelt alanyi kör esetében hangsúlyozza az egyesülési jog lehető legteljesebb érvényesülésének szükségességét.

Az egyesülési jog tartalmi elemeinek tárgyalását megelőzően megtaláljuk a társadalmi szervezet legfontosabb ismérveinek felsorolását: az önkormányzati jellegű működés elvet, a közös cél érdekében szervezett tevékenységet és a nyilvántartott tagságot. A későbbi kritikai megállapítások megalapozását elmélyíthette volna az egyesületi önkormányzatiság mibenlétének részletesebb, elméleti megalapozottságú elemzése.⁶ A jog korlátainak ismertetésénél a szerző kimerítő bemutatásra törekszik. Tartalommal tölti ki a törvényi szabályozás keretjellegű normáját, amely mások jogainak és szabadságának sérelmét tekintve az egyesülési jog legfontosabb korlátjának. Kiemeli ezen kívül az egyesülési jog legsúlyosabb korlátozásának, nevezetesen az egyesület feloszlatásá-

nak kérdésével kapcsolatban felmerülő legvitatottabb kérdés: pontosan „kinek és milyen mértékű társadalomellenes magatartása szükséges ahhoz, hogy egy egyesület bűncselekmény, illetve arra való felhívás miatt feloszlatható legyen” (24. msz.). A fegyveres szervezetek létrehozása tilalmának tárgyalása során hangsúlyozza, hogy a tilalom politikai célú fegyveres szervezetre vonatkozik. Ezen kívül javaslattal él arra vonatkozóan, hogy a „fegyveres” szervezet fogalmát más jogszabályokkal összhangban, a Btk. és a Gyt. nyomán értelmezze a jogalkalmazó az egyesülési jog esetében is. Az egyesülési jog „mások jogai és szabadságai” miatti korlátozása alapvető jelentőségű bírósági határozatokkal bővült a szélsőjobboldali szervezeteket közelmúltban feloszlató ítéletek révén. Ezek áttekintése, érvelési rendszerük értékelése kiegészítésekkel szolgálhat az alapjogról folytatott diskurzus továbbfűzéséhez.

A már említett szabadságelvű megközelítést folytatja kifejezésre Kovács Krisztának a hatályos szabályozással és jogértelmezéssel kapcsolatos több kritikai megállapítása. Indokolatlan korlátozásnak tartja például, hogy a társadalmi szervezet ügyintéző és képviselői szervének tagja csak magyar állampolgár, illetve magyar állampolgárral egy tekintet alá eső személy lehet. Ez a megjegyzés szépen egybecseng azzal az észrevétellel, amelyet a Sólyom Péter által jegyzett gyülekezési jog magyarázatában olvashattunk. Amellett, hogy a szerző nagyobb teret engedne a külföldiek alapjoggyakorlásának, bővítené a társadalmi szervezetek szervezeti és működési autonómiájának terjedelmét is. Ebből következően túlzott korlátozásnak minősíti az ügyész törvényességi felügyeletet, mivel az „folyamatos állami kontrollt jelent az egyesületek működése felett, amely a magánszemélyekkel szemben elképzelhetetlen volna, és az egyesülési szabadságjoggal sem egyeztethető össze” (12. msz.). A szerző következtetései messzemenőig támogathatók, csupán a kommentár műfaját szem előtt tartva fogalmazhatunk meg vele szemben bírálatot. A kommentár műfaji jellegzetessége ugyanis az, hogy nem axióma jellegű kijelentéseket tesz, hanem szembeállítja a szakirodalomban, a joggyakorlatban szereplő ellentétes véleményeket, és legfeljebb ezek értékelése után áll valamelyik érvrendszer mögé, amennyiben ezt egyáltalán szükségesnek látja.

A fejezet kiemelendő értékének tartjuk, hogy az alkotmánybírósági és a strasbourgi joggyakorlat mellett a szerző számos esetben hivatkozik a rendes bíróságok ítéleteire, feldolgozza az egyesülési joggal összefüggő szinte valamennyi jelentősebb bírói döntést. Elemzésében tehát nemcsak az eleve elméleti-dogmatikai megalapozottságú gyakorlat össz-

szefoglalására törekszik, hanem absztrakciós és szintetizáló jellegű eredményekről is számot ad. Végül, ám nem utolsósorban elismerést érdemel a szerzőnek az a törekvése, hogy az alkotmánybíróági gyakorlatban kidolgozott általános – vagyis nem kifejezetten az egyesülési jogra vonatkozó, sőt lehet, hogy nem is az alapjogi normákra irányadó – elveket az adott alapjog sajátos problémáira vonatkoztassa. Ez a megoldás írásának valódi kommentár jelleget kölcsönöz, és utat nyit a teljes Kommentár szövegének továbbfejlesztéséhez is.

JEGYZETEK

1. CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: *A kommentár kommentárja 1.*, Fundamentum, 2010/1, 93–97.
2. Így például az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezményéről (Magyarországon kihirdette az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet), vagy az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására való tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban, 1997. április 4-én kelt egyezményéről (Magyarországon kihirdette a 2002. évi VI. törvény).
3. Tematikusan kapcsolódó kitűnő monográfiája: *A szó-lásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*, Budapest, Századvég, 2009.
4. Lásd ezzel összefüggésben ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Budapest, Osiris, 1998, valamint CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006.
5. Vö. *Gyülekezési jog*, in *Magyar alkotmányjog III.* (4. vj.).
6. Vö. például PETRÉTEI József: *Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról*, Jura, 1995/1, 6–15.

ABSTRACTS

ESSAYS

In her writing, Bernadette Somody examines the following questions: How effective can non-judicial institutions of rights-protection be? What is the extra value these institutions can add to the enforcement of basic rights by the Constitutional Court and the ordinary courts? What is the added value to the protection of fundamental rights that justifies their existence?

András Jóri, the current Hungarian data protection commissioner analyzes and evaluates the competences of his institution. He argues that a full-fledged data protection organ should be an information commissioner, whose competences would include also privacy protection, strengthened by an institutional structure and budget independent from the other human rights commissioners.

INTERVIEW

With the reprinting of an interview published in the issue of 2005/2, *Fundamentum* remembers the recently deceased Imre Furmann, founder and former head of the Legal Defense Bureau for National and Ethnic Minorities and deputy chair of the Equal Treatment Authority.

FORUM

The Forum column of this issue primarily deals with the rights-protecting activity of selected parliamentary commissioners and the Equal Treatment Authority. In her essay, Eszter Jovánovics assesses the work of Máté Szabó, the Parliamentary Commissioner for Civil Rights. She focuses on the ombudsman's activity in relation to freedom of assembly, giving birth at home, and drug policy. While appreciating Szabó's proactivity in these issues, she also draws attention to the fact that the ombudsman's public appearances do not always meet the requirements of his position. Balázs Majtényi examines the practice of the Parliamentary Commissioner for Future Generations. In his highly critical writing, Majtényi points to the deficiencies of the ombudsman through the analysis of the commissioner's project entitled *The pioneers of sustainable development*. Finally, Mónika Ambrus discusses whether the Hungarian Equal Treatment Authority meets the standards set by the Paris Principles for national human rights institutions.

DOCUMENTS AND COMMENTARIES

In this column Pál Könyves Tóth reviews the amendments of the 1992 Act on the protection of personal data and freedom of information. In his view, the amendments point to a more enhanced protection of these two constitutional rights.

AFTER DECISION

We present summaries of the latest decisions of the European Court of Human Rights, the German Federal Constitutional Court, and of the Hungarian Constitutional Court.

PROTECTORS OF RIGHTS

In the first section of the column we publish articles about the activity of the Hungarian ombudsperson for national and ethnic minorities, the Equal Treatment Authority, and the National Radio and Television Commission. The second section deals with the National Human Rights Institutions. The first article, written by Máté Szabó summarises four recent reports of the European Union Fundamental Rights Agency, including the one on National Human Rights Institutions in the EU Member States. We also publish the summary of this very report. Veronika Haász's article discusses the activity of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.

REVIEW

Here we present a review of the recently published Commentary to the Hungarian Constitution.